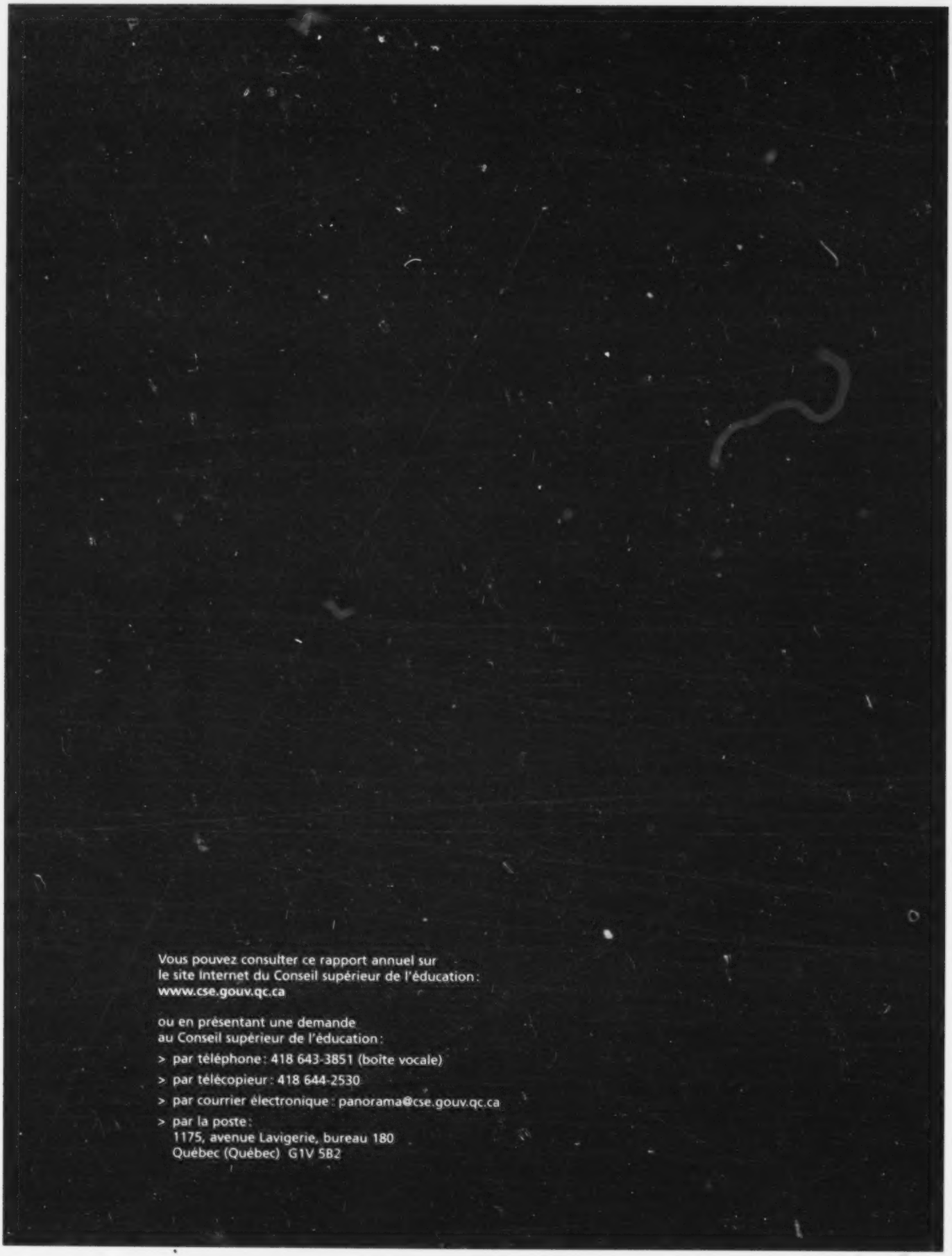
CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

rapport annuel

SUR L'ÉTAT ET LES BESOINS DE L'ÉDUCATION
2005-2006

AGIR POUR RENFORCER LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Québec



Vous pouvez consulter ce rapport annuel sur
le site Internet du Conseil supérieur de l'éducation :
www.cse.gouv.qc.ca

ou en présentant une demande
au Conseil supérieur de l'éducation :

> par téléphone : 418 643-3851 (boîte vocale)

> par télécopieur : 418 644-2530

> par courrier électronique : panorama@cse.gouv.qc.ca

> par la poste :
1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Québec (Québec) G1V 5B2

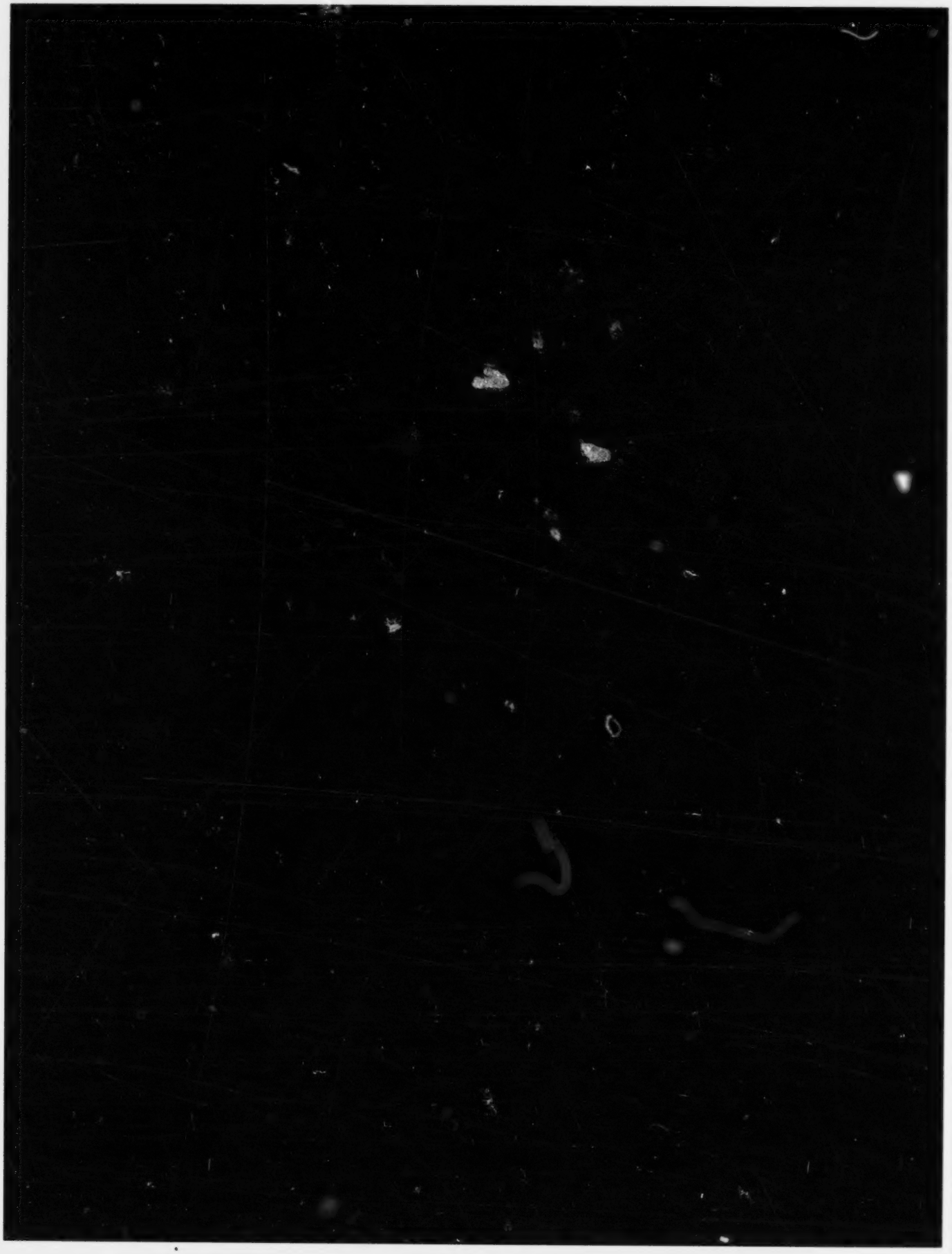
CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

rapport annuel

SUR L'ÉTAT ET LES BESOINS DE L'ÉDUCATION 2005-2006

AGIR POUR RENFORCER LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Québec



2007-04168/

MONSIEUR MICHEL BISSONNET
PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
HÔTEL DU PARLEMENT
QUÉBEC

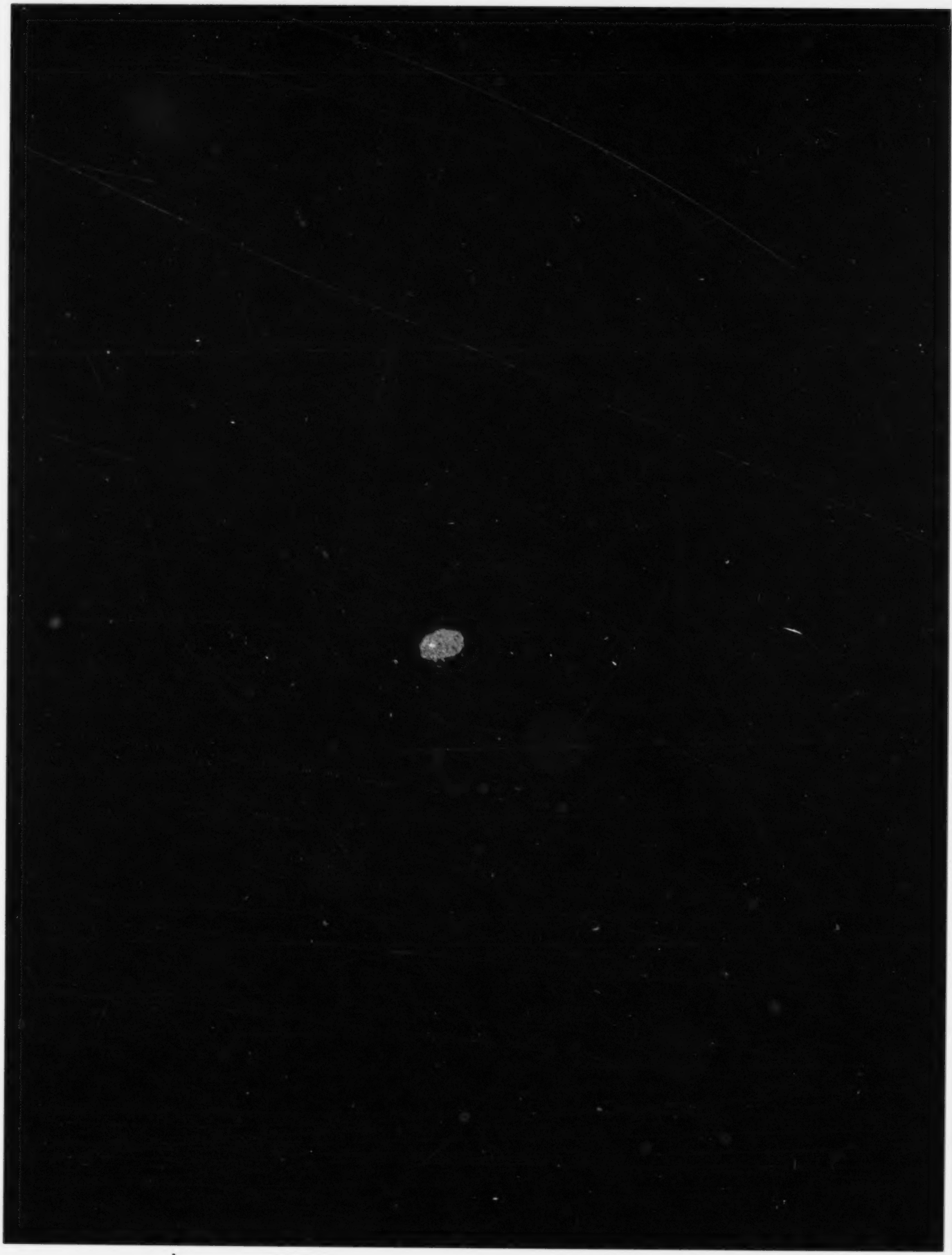
Monsieur le Président,

Conformément à la Loi (L.R.Q., c. C-60), article 9, alinéa c), je vous transmets le rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation sur l'état et les besoins de l'éducation pour l'année 2005-2006.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport,

Jean-Marc Fournier
Québec, décembre 2006



MONSIEUR JEAN-MARC FOURNIER
MINISTRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT
HÔTEL DU GOUVERNEMENT
QUÉBEC

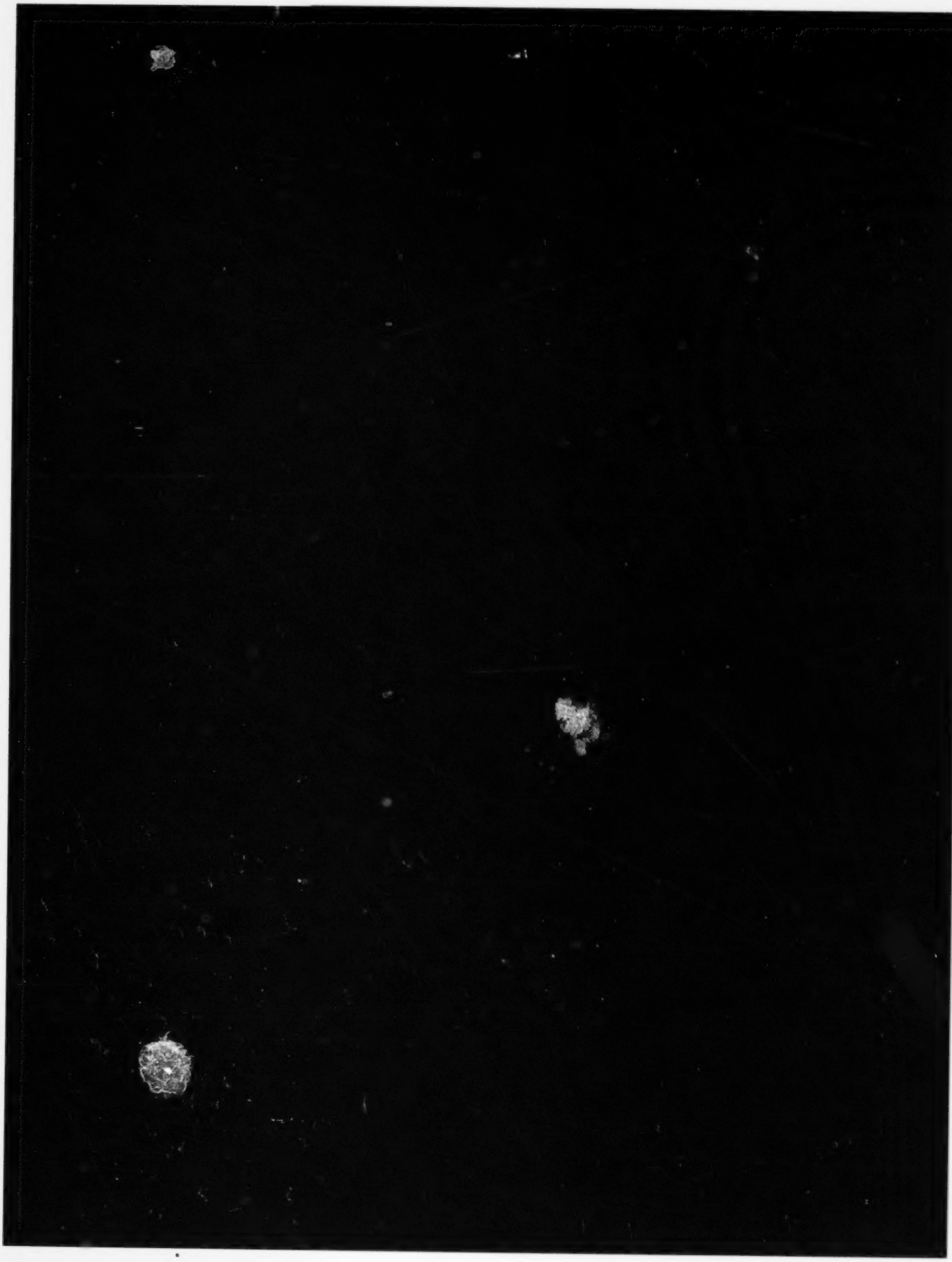
Monsieur le Ministre,

Conformément à la Loi (L.R.Q., c. C-60, article 9, alinéa c), je vous présente le rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation sur l'état et les besoins de l'éducation pour l'année 2005-2006.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

La présidente par intérim,

Louise de la Sablonnière
Québec, novembre 2006



Créé en 1964, le Conseil supérieur de l'éducation est un organisme gouvernemental autonome, composé de 22 membres issus du monde de l'éducation et d'autres secteurs d'activité de la société québécoise.

Il a pour mandat de conseiller le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur tout ce qui concerne l'éducation, de la petite enfance à l'âge adulte.

Le Conseil compte aussi cinq commissions correspondant à un ordre ou à un secteur d'enseignement : primaire, secondaire, collégial, enseignement et recherche universitaires, éducation des adultes.

Il peut solliciter des opinions, recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public en matière d'éducation, et faire effectuer les études et recherches nécessaires à la poursuite de ses fins.

Le Conseil a confié la préparation de ce rapport annuel à un comité composé de :

Amir IBRAHIM
PRÉSIDENT DU COMITÉ
Coordonnateur des services éducatifs
et responsable de la sanction des études
Commission scolaire Lester-B.-Pearson
Membre du Conseil

Michel ANGERS
Membre du Conseil central de Mauricie (CSN),
Premier vice-président du CLD de Shawinigan

Diane DAGENAIS
Directrice adjointe
École Le Tandem, pavillon 1
Commission scolaire de Laval
Membre de la Commission de l'enseignement primaire

Kenneth GEORGE
Commissaire
Commission scolaire de Montréal
Membre du comité (jusqu'en décembre 2005)

Jean-Pierre RATHÉ
Chargé de cours en éducation,
Consultant en formation
Les consultants JICIPIR inc.

Pâquerette SERGERIE
Présidente
Commission scolaire des Chics-Chocs
Membre du Conseil (jusqu'en décembre 2005)

Joane SIMARD
Parent
Technicienne en laboratoire
Pharmacie Normand Picard
Membre de la Commission
de l'enseignement secondaire

Alain VÉZINA
Directeur général adjoint
Commission scolaire des Affluents
Membre de la Commission
de l'enseignement secondaire

COORDINATION

Jean-François Lehoux
Coordonnateur du Comité du rapport annuel

Mélanie Julien
Coordonnatrice par intérim (à partir de mai 2006)

RÉDACTION

Mélanie Julien et Jean-François Lehoux
avec la collaboration d'appoint de Niambi Batiotila

RECHERCHE ET CONSULTATIONS

Jean-François Lehoux
coordonnateur

Mélanie Julien, Niambi Batiotila,
Caroline Gaudreault,
Marie-Josée Larocque et Anny Bussières
agents de recherche

Julie de Bellefeuille et Pierre-Luc Lajoie
stagiaires

SOUTIEN TECHNIQUE

Secrétariat :
Myriam Robin

Documentation :
Patricia Réhel et Francine Vallée

Édition :
Johanne Méthot

Révision linguistique :
Syn-texte

CONCEPTION GRAPHIQUE ET MISE EN PAGE

Bleu Outremer

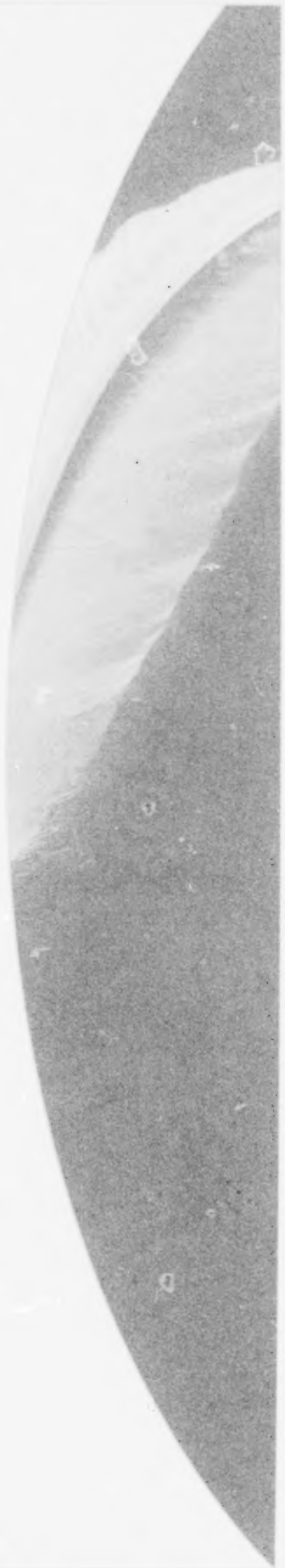
Rapport adopté à la 551e réunion
du Conseil supérieur de l'éducation
le 15 septembre 2006.

ISBN-13 : 978-2-550-48233-8 (version imprimée)
ISBN-10 : 2-550-48233-6
ISBN-13 : 978-2-550-48234-5 (PDF)
ISBN-10 : 2-550-48234-4

Dépôt légal :
Bibliothèque et
Archives nationales du Québec, 2006
Bibliothèque nationale du Canada, 2006

Le générique masculin est utilisé
dans le seul but d'alléger le texte.

La reproduction est autorisée à condition
de mentionner la source.



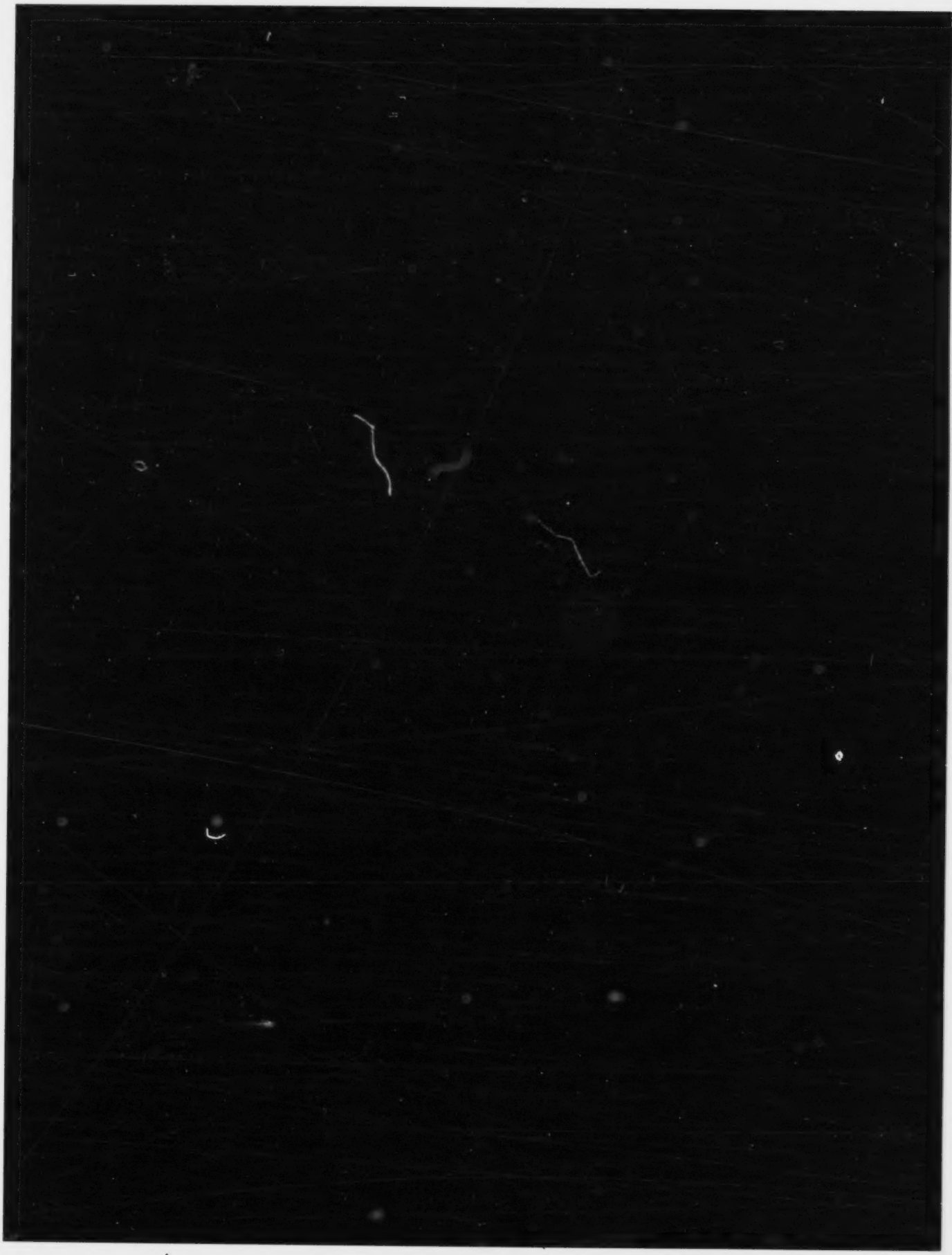


TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE
CONTEXTE DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE 5

1 La démocratie scolaire : ses fondements, sa signification et sa portée 6
1.1 Les origines et le sens de la démocratie 6
1.2 Qu'est-ce que la démocratie scolaire ? 7
1.3 La finalité sociale de la démocratie scolaire 8

2 L'évolution de la démocratie scolaire au Québec 8
2.1 Les grandes étapes du développement des commissions scolaires 10
2.1.1 Une démocratie réservée aux propriétaires fonciers 10
2.1.2 L'inclusion des parents au suffrage scolaire et la démocratie des usagers 12
2.1.3 La démocratie scolaire et le suffrage universel 14

2.2 Les lieux de représentation au sein des commissions scolaires 15
2.2.1 Le conseil des commissaires : lieu de représentation des pouvoirs du citoyen en matière d'éducation 15
2.2.2 Le comité de parents : lieu officiel de représentation réservé aux parents d'élèves 18
2.2.3 Le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage 19

2.3 Le développement des instances de participation dans les établissements scolaires 20
2.3.1 Le conseil d'établissement 21
2.3.2 Les organismes de participation des parents 24
2.3.3 Les *Home and School* 25
2.3.4 Les comités des élèves 25

3 La démocratie scolaire à l'extérieur du Québec : les modèles du Nouveau-Brunswick, de la France et de l'Angleterre 26
3.1 Le Nouveau-Brunswick 27
3.2 La France 28
3.3 L'Angleterre 30

4 La participation démocratique en éducation : éléments de conjoncture 32
4.1 La démocratie élective est-elle en crise ? 32
4.2 Les jeunes et le déclin de la participation électorale 35
4.3 Vers d'autres formes d'engagement citoyen 37

DEUXIÈME PARTIE
FORCES, LIMITES ET ENJEUX
DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE AU QUÉBEC 41

1 La participation des citoyens à la prise de décision en éducation 42
1.1 Le recrutement et la représentativité des acteurs au sein des instances 43
1.2 La connaissance et la complexité des fonctions et des pouvoirs 45
1.3 Les parents : des partenaires à part entière ? 47
1.4 La dynamique de concertation au sein des établissements 49

2 La légitimité du gouvernement scolaire 51
2.1 Le suffrage universel et la participation électorale 52
2.2 Les candidats aux élections scolaires 55
2.3 La méconnaissance du gouvernement scolaire 56
2.4 La fonction d'élu scolaire et ses ambiguïtés 58
2.5 À la croisée des chemins ? 60

3 L'équilibre entre les instances 62
3.1 Le partage des pouvoirs en éducation : un débat récurrent 62
3.2 Le rôle des commissions scolaires 63
3.3 L'autonomie des établissements : jusqu'où aller ? 65

TROISIÈME PARTIE
ORIENTATIONS POUR AMÉLIORER L'ÉTAT DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE 71

ORIENTATION 1 – Éduquer à la citoyenneté pour contribuer à la pérennité de la démocratie 73
1.1 Un défi pour le système scolaire 73
1.2 Un devoir pour l'État 75

ORIENTATION 2 – Recentrer la démocratie scolaire sur les élèves 76

ORIENTATION 3 – S'assurer d'une compréhension commune du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation 78
3.1 Vers l'harmonisation des rapports entre commissions scolaires et établissements 79
3.2 Des acteurs engagés qui connaissent la répartition des fonctions et des pouvoirs 80
3.3 La direction d'établissement : une position exigeante qui doit être mieux soutenue 80

ORIENTATION 4 – Promouvoir la richesse de la contribution des parents dans toute leur diversité 81
4.1 Valoriser le rôle des parents dans l'ensemble du système scolaire 82
4.2 Soutenir concrètement les parents engagés 83
4.3 Des conditions pour faciliter la participation parentale 84

ORIENTATION 5 – Renforcer la légitimité du gouvernement scolaire 85
5.1 La participation électorale 86
5.2 La responsabilité des commissaires à l'égard de leurs commettants 88
5.3 La revalorisation du rôle de commissaire 89

CONCLUSION 91

BIBLIOGRAPHIE 103

ANNEXES

Annexe 1
Liste des conférenciers 93

Annexe 2
Consultations réalisées 94

Annexe 3
Mesures proposées par les acteurs consultés afin de hausser la participation aux élections scolaires 102

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1
Événements qui ont marqué l'évolution de la démocratie scolaire au Québec 26

Tableau 2a
Acteurs interrogés par type d'institution lors de la consultation du Conseil 95

Tableau 2b
Caractéristiques des milieux étudiés lors de la consultation du Conseil 96

Tableau 2c
Activités réalisées au cours de la consultation du Conseil 99

Tableau 2d
Organismes qui ont participé à l'appel de mémoires du Conseil 100

FIGURE

Figure 1
Structure de participation des citoyens au sein du système scolaire québécois 9

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1
Taux de participation aux élections législatives du Québec, de l'Ontario et du Canada, de 1970 à 2004 33

Graphique 2
Taux de participation aux élections législatives dans quelques pays étrangers, de 1970 à 2004 33

Graphique 3
Taux de participation aux élections scolaires et municipales pour l'ensemble du Québec, de 1977 à 2005 53

Graphique 4
Pourcentage d'élus par acclamation aux élections scolaires et municipales pour l'ensemble du Québec, de 1977 à 2005 55

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

ACSAQ	Association des commissions scolaires anglophones du Québec
ACSQ	Association des cadres scolaires du Québec
AMDES	Association montréalaise des directions d'établissement scolaire[1]
AQPDE	Association québécoise du personnel de direction des écoles
CAEN	Conseil académique de l'Éducation nationale (France)
CDEN	Conseil départemental de l'Éducation nationale (France)
CE	Conseil d'établissement
CED	Conseil d'éducation de district (Nouveau-Brunswick)
CFE	Conseil de la famille et de l'enfance
CPAE	Comité parental d'appui à l'école (Nouveau-Brunswick)
CPE	Centre de la petite enfance
CPEPE	Comité de participation des enseignants aux politiques de l'école
CRÉ	Conférence régionale des élus
CPJ	Conseil permanent de la jeunesse
CRIRES	Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire
CSE	Conseil supérieur de l'éducation
CSF	Conseil du statut de la femme
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSQ	Centrale des syndicats du Québec[2]
DGE	Directeur général des élections
ECDBP	Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation (Statistique Canada)
EHDAA	Élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage
ENAP	École nationale d'administration publique
EPLE	Établissements publics locaux d'enseignement (France)
FCPQ	Fédération des comités de parents du Québec
FCPPQ	Fédération des comités de parents de la province du Québec
FCSQ	Fédération des commissions scolaires du Québec
FCSCQ	Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec
FQAFÉ	Fédération québécoise des associations foyers-écoles
FQDE	Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement
FQM	Fédération québécoise des municipalités
FSE	Fédération des syndicats de l'enseignement
LABRIPROF-CRIFPE	Laboratoire de recherche et d'intervention portant sur les professions en éducation du Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante
LEA	Local Education Authorities (Angleterre)
LIP	Loi sur l'instruction publique
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MÉMO	Mouvement pour une école moderne et ouverte
MRC	Municipalité régionale de comté
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OFSTED	Office for Standards in Education (Angleterre)
OPP	Organisme de participation des parents

1. L'AMDES et l'AQPDE ont reparaît conjointement à l'appel de nos notes. Le mémoire a été présenté sous le nom de l'AMDES.
2. Comme composante de la CSQ, la FSE a contribué à la préparation du mémoire présenté sous le nom de la CSQ.

INTRODUCTION

Dans le présent rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil supérieur de l'éducation fait le point sur l'exercice de la démocratie scolaire au Québec, à l'enseignement primaire et secondaire. Dans son sens large, la démocratie est le fruit de nombreuses luttes, menées tant au Québec qu'ailleurs dans le monde, pour l'accès de tous les citoyens à la liberté et à la justice.

Alors que certaines populations aspirent toujours à des conditions semblables, ces luttes ont conduit à la mise en place au Québec d'institutions, de mécanismes et d'instruments — comme la Charte québécoise des droits et libertés de la personne — qui garantissent un certain nombre de droits et libertés aux citoyens. Il n'en demeure pas moins qu'un pas reste à franchir entre l'acquisition des droits et leur plein exercice par les citoyens. C'est d'ailleurs pour cette raison que la démocratie est un sujet continuellement débattu, jamais épuisé, principalement dans les milieux politiques, où la démocratie fait de plus en plus l'objet de questionnements (songeons simplement aux taux de participation électorale de certains pays ou États et aux divers projets de réforme des modes de scrutin).

Entendue comme **l'exercice de participation à la vie scolaire du point de vue du bien commun**, la démocratie scolaire n'est pas exempte de pareils débats. Certes, la démocratie et l'éducation sont des valeurs chères à la population québécoise. Pourtant, lorsqu'elles sont associées l'une à l'autre, comme c'est le cas pour la démocratie scolaire, elles ne semblent pas susciter autant d'intérêt qu'on le souhaiterait. À preuve, d'aucuns évoquent souvent les faibles taux de participation lors des élections scolaires, lesquels sont largement en deçà de ceux obtenus aux autres paliers de gouvernement.

La réflexion du Conseil sur la démocratie scolaire s'impose actuellement parce que de récents changements en éducation apportent des dynamiques nouvelles dans la gestion et le fonctionnement du système scolaire. Portant sur divers aspects de l'éducation, la réforme au primaire et au secondaire amorcée au Québec en 1997 a conduit à la décentralisation de certains pouvoirs vers les établissements scolaires et à la mise en place des conseils d'établissement. La participation des parents, qui était auparavant de nature consultative, est devenue décisionnelle ; malgré ce gain, la pleine participation des parents semble encore loin d'être acquise pour plusieurs raisons. De plus, l'autonomie accrue des établissements, l'avènement des conseils d'établissement et un taux de participation aux élections scolaires en chute libre[3] amènent plus d'un à s'interroger sur la raison d'être du gouvernement scolaire, ce quatrième[4] palier de gouvernement en territoire québécois, composé, sur une base locale, de commissaires élus au suffrage universel. De fait, si la démocratie scolaire se distingue au Québec par certains acquis, dont le suffrage universel aux élections scolaires et la participation des parents au conseil d'établissement, elle fait actuellement l'objet de nombreux questionnements. Autre signe de la pertinence de mener une réflexion sur le sujet : le 11 mai 2006, le premier ministre annonçait la création de la Table Québec-commissions scolaires, dont les premiers travaux doivent précisément porter sur la démocratie scolaire.

Ce n'est certes pas la première fois que le Conseil aborde la question de la démocratie scolaire. Il s'en est constamment préoccupé en s'interrogeant, par exemple, sur la décentralisation de la gouverne de l'éducation, sur la participation des parents, sur le partage des responsabilités et sur la gestion de l'éducation[5]. Dans ses rapports annuels de 2000-2001 et de 2001-2002, le Conseil insistait sur l'importance de réaffirmer le rôle de l'État en éducation, tout en recommandant que « [l]'organisation et l'architecture d'ensemble du

3. En 2003, la participation aux élections a atteint son plus bas niveau historique, soit 8 % pour l'ensemble des circonscriptions en élection.

4. Les quatre paliers de gouvernement au Québec sont : le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, le gouvernement municipal et le gouvernement scolaire.

5. Voir les rapports annuels et les avis suivants : *La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle* (1992) ; *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation* (1996) ; *L'école, une communauté éducative* (1998) ; *Diriger une école secondaire : un nouveau contexte, de nouveaux défis* (1999) ; *La gouverne de l'éducation : logique marchande ou processus politique ?* (2001) ; *La gouverne de l'éducation : priorités pour les prochaines années* (2002).

système d'éducation [demeurent] le résultat de la mise en œuvre du processus politique démocratique » (CSE, 2001, p. 77). Dans l'avis publié en 1998 et intitulé *L'école, une communauté éducative*, le Conseil relevait l'importance pour l'école de mobiliser l'ensemble des acteurs qui y travaillent et de s'ouvrir sur son environnement externe, notamment en intégrant davantage les parents à la vie scolaire. En 1999, dans l'avis intitulé *Diriger une école secondaire*, le Conseil s'attardait au nouveau rôle que doit assumer la direction d'école secondaire, consécutivement à la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités amorcée en 1997. Le Conseil y proposait une analyse prospective du conseil d'établissement, affirmant que cette instance constitue un levier pour aider les directions à relever les nouveaux défis qui s'imposent à elles.

L'heure est maintenant à l'analyse rétrospective en vue de mieux préparer l'avenir. Il faut se demander ce qui en est de l'état de la démocratie scolaire depuis la décentralisation des pouvoirs et la mise en place de nouvelles instances démocratiques comme les conseils d'établissement. Le Conseil a ainsi jugé opportun de poursuivre sa réflexion en se centrant sur l'exercice de la démocratie scolaire : la **démocratie élective**, exercée au moyen de l'élection des commissaires, et la **démocratie participative**, exercée par la participation des différents acteurs (usagers, prestataires de services, représentants de la communauté, etc.) à la gouverne de l'éducation. Dans le cadre de ce rapport, le Conseil a fait le choix de limiter sa réflexion à l'enseignement primaire et secondaire. La réalité de la démocratie scolaire couvre aussi l'enseignement postsecondaire, mais les dynamiques qui y ont cours sont à ce point différentes qu'il n'aurait été possible d'en rendre pleinement justice dans un même rapport[6]. De fait, le Conseil a examiné les lieux d'exercice de la démocratie au primaire et au secondaire, principalement les commissions scolaires et ses diverses instances (conseil des commissaires, comités de travail, comité de parents) de même que les établissements et ses diverses instances (conseil d'établissement et organisme de participation parentale).

En bref, la réflexion du Conseil sur la démocratie scolaire au primaire et au secondaire s'est articulée autour des questions suivantes :

> De quels moyens disposent les citoyens en général, et les parents en particulier, pour participer à la gouverne en éducation ? Quelles en sont les forces et les limites ?

> Au-delà des dispositions législatives, comment s'exerce, en pratique, la démocratie scolaire ?

> Les pratiques entourant l'exercice de la démocratie scolaire servent-elles les intérêts de l'ensemble des élèves ?

> Considérant le débat qui a cours au sujet du gouvernement scolaire, quel avenir faut-il souhaiter pour ce palier de gouvernement local ?

L'objectif du Conseil consiste à faire une lecture de la démocratie scolaire en vue de faciliter la compréhension de ses enjeux, et à proposer des pistes de solution pour permettre d'en débattre et de renforcer cette pratique citoyenne. De fait, dans ce rapport, le Conseil se préoccupe des fondements de la démocratie en éducation et il demeure convaincu que la démocratie scolaire doit servir l'ensemble des élèves. C'est guidé par cette conviction que le Conseil a mené sa réflexion.

La préparation de ce rapport sur l'état et les besoins de l'éducation a été réalisée par le Comité du rapport annuel, qui s'est appuyé sur divers travaux de recherche. D'abord, le travail a consisté à faire une revue de la littérature traitant de la démocratie au sens large. Au début de son opération, le Conseil a reçu dix-sept conférenciers[7] à l'occasion de différentes activités en vue de sensibiliser les membres du Comité du rapport annuel sur le thème étudié. Ensuite, diverses études et enquêtes[8], dont celles menées par la permanence du Conseil, ont été utilisées pour étayer l'état et les besoins de la démocratie scolaire au

6. Les établissements d'enseignement collégial et universitaire sont gérés par des conseils d'administration, par des conseils universitaires ou par les deux au sein desquels les membres sont nommés ou élus par leurs pairs. Les associations étudiantes y jouent aussi un rôle démocratique important.

7. La liste des conférenciers est présentée à l'annexe 1.

8. La méthodologie de ces études et enquêtes est présentée à l'annexe 2.

Québec. Des consultations ont été réalisées auprès d'acteurs engagés dans le processus démocratique au sein des commissions scolaires et des établissements. Dans ce contexte, nous avons notamment interrogé des présidents, des directeurs généraux et des commissaires de commissions scolaires de même que des directeurs d'établissement et des membres de conseils d'établissement. De plus, un appel de mémoires a été lancé auprès d'organismes liés au monde de l'éducation en vue de saisir les positions organisationnelles en ce qui touche l'état et les besoins de la démocratie scolaire. Enfin, nous avons fait réaliser un sondage pour évaluer les connaissances et l'intérêt de la population québécoise à l'égard des élections scolaires.

Le Conseil remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont collaboré à l'une ou l'autre des étapes préparatoires à l'élaboration de ce rapport sur la démocratie scolaire. Leur contribution a ainsi permis de mettre en lumière les forces et les limites de l'exercice de la démocratie scolaire de même que les principaux enjeux auxquels fait face la société québécoise à cet égard. Le Conseil est également reconnaissant envers les membres du Comité du rapport annuel qui ont contribué, par leurs témoignages et leurs réflexions, à orienter et à enrichir ce rapport.

Le présent rapport comporte trois parties. La **première partie** décrit le contexte dans lequel s'exerce la démocratie scolaire au Québec. Nous y proposons d'abord une définition de la démocratie scolaire afin d'en éclairer le sens et la portée. L'évolution de la participation citoyenne en éducation et les voies qu'elle emprunte à travers les différentes instances démocratiques des commissions scolaires et des établissements sont ensuite présentées. Il y est notamment question du partage des pouvoirs et des responsabilités entre les instances. De plus, pour mieux comprendre les particularités du Québec à ce chapitre, trois autres modèles de démocratie scolaire sont esquissés : ceux du Nouveau-Brunswick, de la France et de l'Angleterre. Enfin, notre regard se pose sur l'état de la démocratie au sens large pour nous permettre de mieux y inscrire celui de la démocratie scolaire.

La **deuxième partie** formule la problématique centrale qui se dégage de l'évolution de la démocratie scolaire au Québec. Elle met en évidence les forces, les limites et les enjeux de l'exercice de la démocratie scolaire au sein des établissements et des commissions scolaires, à la lumière de l'ensemble des recherches qui ont été réalisées. La problématique y est étudiée à travers trois dimensions : 1) la participation des citoyens à la prise de décision ; 2) la légitimité du gouvernement scolaire ; 3) l'équilibre entre les instances.

Enfin, la **troisième partie** propose cinq grandes orientations visant à renforcer l'exercice de la démocratie scolaire afin de mieux répondre aux besoins du Québec à cet égard :

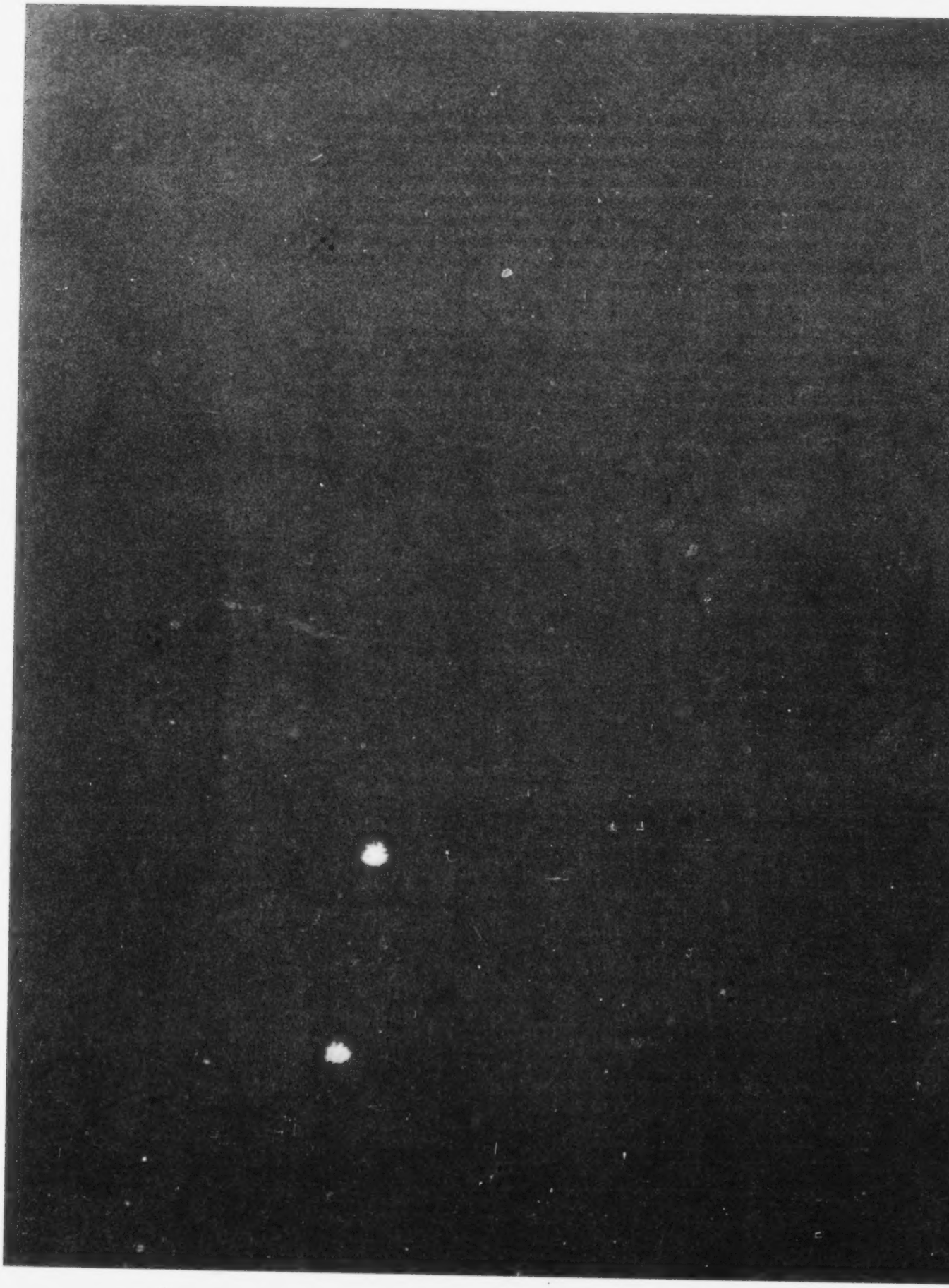
> éduquer à la citoyenneté pour contribuer à la pérennité de la démocratie ;

> recentrer la démocratie scolaire sur les élèves ;

> s'assurer d'une compréhension commune du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation ;

> promouvoir la richesse de la contribution des parents dans toute leur diversité ;

> renforcer la légitimité du gouvernement scolaire.



PREMIÈRE PARTIE

CONTEXTE DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

La démocratie scolaire est intimement liée à la démocratie au sens large, l'état de l'une et l'état de l'autre s'influençant mutuellement. Au Québec, son exercice s'inscrit dans un courant général de décentralisation et de gestion de proximité en éducation auquel participent bon nombre de pays occidentaux depuis les dernières années. Mais compte tenu de son lien étroit avec la démocratie au sens large, le thème de ce rapport annuel, en apparence circonscrit à quelques aspects de l'administration scolaire, ouvre à une discussion plus large sur la notion de démocratie, sur la valeur que nous lui accordons comme société et sur le sens que nous voulons donner à la citoyenneté. C'est ce dont il sera question dans cette première partie. Après avoir clarifié le concept de démocratie scolaire (section 1), nous présenterons les faits marquants de son évolution en territoire québécois et décrirons les formes qu'elle emprunte actuellement (section 2). Notre regard se posera aussi sur d'autres modèles de démocratie scolaire en vigueur ailleurs en Occident (section 3) et nous nous pencherons, finalement, sur l'état de la démocratie au sens large (section 4).

1 LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE : SES FONDEMENTS, SA SIGNIFICATION ET SA PORTÉE

La démocratie scolaire fait d'abord référence aux droits des citoyens de choisir, par des élections libres, les dirigeants des commissions scolaires qui les représenteront. Ce processus démocratique permet de confier les fonctions et les pouvoirs des commissions scolaires aux personnes qui ont obtenu la majorité des voix tout en assurant le respect des positions dissidentes. La démocratie scolaire renvoie ensuite aux instances de participation, où des parents, des élèves, des enseignants, d'autres membres du personnel des établissements scolaires et des membres de la communauté sont élus par leurs pairs pour les représenter. Nous reviendrons plus en détail sur ces différentes instances dans les sections suivantes. Pour le moment, il importe de définir la démocratie scolaire afin d'en arriver à une conception qui soit communément acceptée quant au sens et à la portée.

1.1 LES ORIGINES ET LE SENS DE LA DÉMOCRATIE

Dans l'imagerie populaire, la démocratie fait le plus souvent référence aux propos attribués à Abraham Lincoln : « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Cette variante prend sa source dans ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le mythe fondateur de la démocratie, soit la cité d'Athènes. Pourtant, malgré le fait qu'elle ait bel et bien tracé la voie qu'a empruntée l'Occident, la démocratie athénienne ne s'est que partiellement approchée de l'idéal démocratique qu'elle véhicule encore aujourd'hui. En effet, seuls les citoyens d'Athènes étaient conviés à l'Agora pour y exercer leurs droits démocratiques. « Pour être citoyen d'Athènes, il fallait être un homme, né de père et de mère athéniens, avoir plus de 18 ans et être inscrit sur un registre civique » (Mercier et Duhamel, 2000, p. 21). Sur les 400 000 habitants d'Athènes, il y avait de 200 000 à 300 000 esclaves ainsi que 20 000 étrangers résidant dans la cité qui étaient appelés les métèques et qui, en plus des femmes, ne détenaient aucun droit démocratique. Au regard de ces conditions, il ne restait donc que 25 000 à 40 000 citoyens selon les différentes époques. « Au regard des standards modernes, d'après ces seules données statistiques, le régime politique d'Athènes n'était certainement pas démocratique. » (Mercier et Duhamel, 2000, p. 21.)

La démocratie athénienne nous a néanmoins légué bon nombre de principes qui animent toujours les régimes démocratiques : la liberté et la justice garanties par la loi, l'égalité politique devant la loi et l'exercice du pouvoir par les citoyens (aujourd'hui, cela se fait par la représentation politique). Démocratie, liberté, justice et égalité sont donc des termes associés depuis fort longtemps. Pour Alexis de Tocqueville, qui a assisté à la naissance de la démocratie en Amérique du Nord, elle constitue l'un des premiers devoirs imposés à ceux qui dirigent la société. Elle est, au même titre que l'égalité, un produit historique, une évolution irréversible des sociétés modernes, une œuvre à travailler, une utopie à poursuivre à travers les vicissitudes de l'histoire humaine. C'est aussi à travers Tocqueville que Guy Rocher rappelle que dans la hiérarchie des valeurs, c'est la liberté qui vient en tout premier lieu et que la démocratie est ce type d'organisation politique et sociale le plus favorable à cette liberté (Rocher, 1994, p. 3). Dans un régime démocratique, le citoyen obéit justement à la loi parce que c'est lui qui l'a faite, avec d'autres et selon des procédures convenues. C'est donc en participant à la vie politique qu'un individu parvient à réaliser complètement sa liberté (Rocher, 1994, p. 4).

De manière générale, la démocratie est une doctrine politique dans laquelle l'exercice du pouvoir appartient à l'ensemble des citoyens, lesquels sont détenteurs de la souveraineté. Fondée sur le respect de la liberté et de l'égalité de chaque citoyen, la démocratie s'exprime le plus souvent dans sa forme représentative. Au Québec, cela se traduit par l'élection des députés à l'Assemblée nationale, des maires et des conseillers municipaux ainsi que des commissaires scolaires. Chacune de ces personnes dûment élue représente l'ensemble des citoyens d'une circonscription ou d'un district électoral.

Souvent qualifiée du moins pire des régimes politiques, la démocratie révèle le difficile équilibre qu'il faut maintenir entre la liberté de l'individu et l'égalité des citoyens de la collectivité. Une société démocratique doit nécessairement combiner la liberté des individus et le respect des différences avec l'organisation rationnelle de la vie collective par les lois de l'administration publique et privée. C'est en s'inspirant lui aussi de Tocqueville qu'Alain Touraine affirme que :

> Ce qui définit la démocratie, ce n'est donc pas seulement un ensemble de garanties institutionnelles ou le règne de la majorité mais avant tout le respect des projets individuels et collectifs, qui combinent l'affirmation d'une liberté personnelle avec le droit de s'identifier à une collectivité sociale, nationale ou religieuse particulière. La démocratie ne repose pas seulement sur des lois mais surtout sur une culture politique (Touraine, 1994, p. 26).

Pour l'Organisation des Nations unies, la démocratie est fondée sur la volonté, librement exprimée, du peuple qui détermine le système politique, économique, social et culturel qui sera le sien et sur sa pleine participation à tous les aspects de la vie de la société. Pour respecter cette volonté, toutes les institutions sociales qui forment le système démocratique doivent reposer sur la reconnaissance des libertés individuelles et collectives de tous les individus. Une situation de ce genre ne peut exister sans le libre choix des gouvernants par les gouvernés et sans **la capacité du plus grand nombre de participer à la création et à la transformation des institutions sociales** (Touraine, 1994, p. 35).

1.2 QU'EST-CE QUE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE ?

L'éducation et l'organisation scolaire sont des institutions déterminantes dans notre système démocratique, lequel est fondé « sur la participation du plus grand nombre, individuellement et par groupes, à la conduite d'une entreprise commune, sur le respect des droits de la personne, sur l'égalité de tous dans la diversité des fonctions et des capacités » (Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, 1966, p. 5). Voilà pourquoi, selon les auteurs du rapport Parent, la démocratie « tend à s'imposer à tous les échelons de l'administration publique, puis aux institutions semi-publiques et à tous les secteurs privés de l'activité sociale » (Commission, 1966, p. 5). À cet égard et à bien d'autres, il apparaît tout à fait normal que la démocratie se soit imposée comme une valeur fondamentale dans la gestion et l'administration de l'éducation.

C'est donc avec la conviction que la gouverne de l'éducation doit être confiée aux citoyens que le Conseil s'est intéressé à l'exercice de la démocratie en éducation pour les ordres d'enseignement qui sont régis par les commissions scolaires. Le *Dictionnaire actuel de l'éducation* décrit la démocratie, dans un contexte scolaire, comme une force directrice, comme la nécessité de participer à la formation des valeurs qui sont à la base des règles de la vie commune « du point de vue du bien-être général de la société et du point de vue du développement des êtres humains en tant qu'individus » (Legendre, 2005, p. 366).

La participation démocratique des citoyens dans le domaine scolaire peut prendre des formes diverses, allant du suffrage lors d'élections scolaires à la participation au conseil d'établissement, en passant par l'engagement dans des organismes voués à l'éducation. Cependant, dans ce rapport annuel, ce sont deux dimensions de la démocratie scolaire qui seront essentiellement examinées : la démocratie représentative et la démocratie participative. Comme en rend compte le *Dictionnaire actuel de l'éducation*, la **démocratie représentative** s'opère lorsque « le peuple choisit des représentants qui exercent la commande du gouvernement » (Legendre, 2005, p. 366). Elle se rapporte donc à l'élection des représentants de la population suivant des procédures, des règles et des mécanismes bien précis. De fait, la démocratie représentative inclut la démocratie élective, laquelle s'exerce dans le milieu scolaire par l'élection de commissaires, sans toutefois s'y restreindre, puisque les règles de composition de plusieurs instances impliquent l'élection des membres par le groupe d'acteurs que ceux-ci représentent. Pour sa part, la **démocratie participative** fait principalement référence à la participation des parents, des élèves, du personnel enseignant et du personnel de soutien qui travaillent dans les établissements scolaires ainsi qu'à celle des représentants socioéconomiques externes aux établissements.

Pour le Conseil, la démocratie participative apparaît tout aussi importante que la démocratie représentative, puisqu'elle marque « le passage d'une culture de la protestation à celle de la proposition. [...] [C]ette démarche conduit à une évolution des mentalités, des comportements, à un réexamen des formes de coopération. Elle annonce des formes de socialisation mieux adaptées à notre époque » (Mendel, 2003, p. 9).

1.3 LA FINALITÉ SOCIALE DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

La démocratie, prise dans son sens le plus large, permet aux citoyens d'exprimer pleinement et entièrement leur souveraineté, la « souveraineté étant entendue comme le principe d'autorité suprême qui rend légitime l'exercice du pouvoir politique. En démocratie, cette autorité suprême revient au peuple » (Mercier et Duhamel, 2000, p. 21). Dans les régimes démocratiques modernes, le peuple remet son autorité entre les mains de représentants élus (les députés de l'Assemblée nationale) qui, par délégation, deviennent les titulaires de la souveraineté.

Dans le cas de la démocratie scolaire, l'autorité s'exerce depuis 1964 par le ministre de l'Éducation, dont les pouvoirs lui ont été délégués par l'Assemblée nationale. En outre, comme il l'a fait pour les municipalités, le législateur a voulu que les citoyens désignent au suffrage universel des personnes chargées de les représenter à la commission scolaire de leur circonscription. La pertinence du gouvernement scolaire s'établit sur trois principes : le premier principe veut qu'il n'y ait pas de taxation sans représentation ; le deuxième veut que les usagers des services éducatifs aient un mot à dire dans la gestion de l'éducation par la nomination des commissaires ; le troisième conçoit l'éducation comme un bien public dont la gestion et la responsabilité incombent à tous les membres de la société et plus particulièrement à la population locale. Depuis que les commissions scolaires ont vu le jour en 1841, la désignation des commissaires a évolué vers le suffrage universel en cherchant à donner corps à ces trois principes. Les propriétaires de biens immobiliers ont d'abord obtenu le droit de vote afin que la taxation repose sur une représentation politique. Un peu plus tard, soit à partir de 1960, ce droit a été étendu aux parents d'élèves même s'ils n'étaient pas des propriétaires de biens immobiliers afin de permettre aux usagers de s'exprimer. L'instauration du suffrage universel en 1971, sauf pour Québec et Montréal qui l'ont eu l'année suivante, a permis de concrétiser le troisième principe voulant que l'éducation soit un bien public qui concerne l'ensemble de la population.

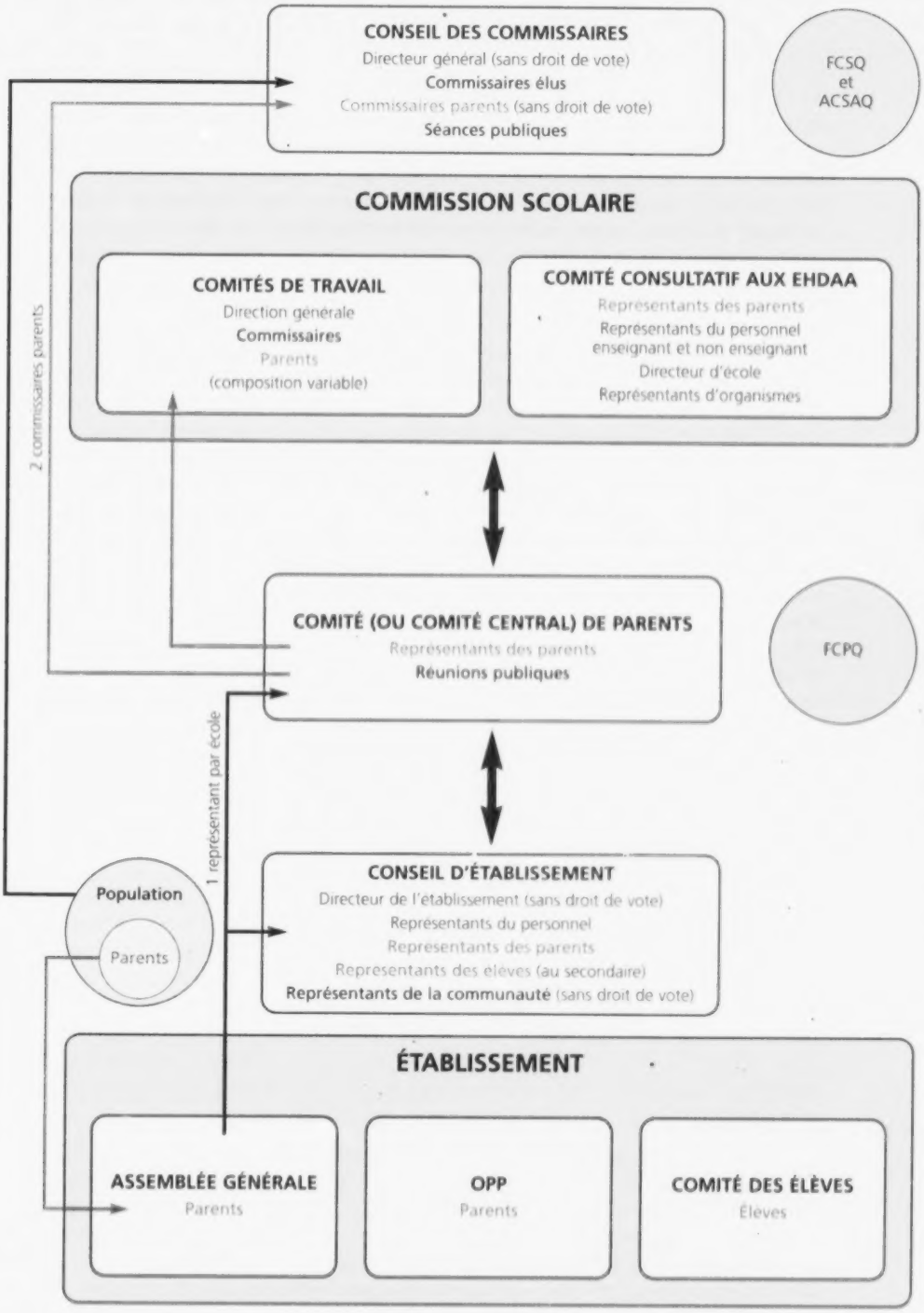
2 L'ÉVOLUTION DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE AU QUÉBEC

Les trois principes exposés au point précédent ont successivement justifié la manière dont étaient choisis les commissaires. Nous verrons donc, à travers les grandes étapes du développement des commissions scolaires (section 2.1), l'évolution de la participation citoyenne à la démocratie élective scolaire.

Rappelons toutefois que la démocratie scolaire, telle qu'elle est présentée dans ce rapport, ne se limite pas exclusivement à l'élection des commissaires. Elle fait également référence à tous les aménagements qui ont été faits au fil des ans pour permettre aux parents, aux usagers, aux enseignants, aux autres membres du personnel scolaire et à certains représentants de la communauté de se prononcer sur les choix qui sont faits en éducation. En précisant le rôle, les responsabilités et le fonctionnement de ces différents lieux de représentation, tant au palier de la commission scolaire (section 2.2) qu'à celui de l'établissement (section 2.3), nous verrons que l'implication des citoyens y emprunte des formes variées, passant de l'élection de représentants à la formulation de recommandations, jusqu'à la participation à la prise de décision.

FIGURE 1

STRUCTURE DE PARTICIPATION DES CITOYENS AU SEIN DU SYSTÈME SCOLAIRE QUÉBÉCOIS (depuis 1998)[9]



9. Seules les instances reconnues par la Loi sur l'instruction publique sont incluses dans la structure.

2.1 LES GRANDES ÉTAPES DU DÉVELOPPEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Pour bien cerner la dynamique de la démocratie scolaire québécoise et pour en saisir le sens, un détour par son évolution historique s'impose. Notons d'abord qu'elle est intimement liée à la démocratie parlementaire, qui a vu le jour avec l'Acte constitutionnel de 1791, mais « si elle s'en inspire à certains égards, elle n'est pas pour autant la pure réplique à l'échelle locale de ce qui se passe au plan (sic) provincial. En effet, l'éducation apparaît au départ comme une question d'intérêt avant tout local » (Proulx, 1998, p. 21).

En fait, les racines de la démocratie scolaire au Québec remontent au début du XIX[e] siècle, soit en 1801, avec l'adoption d'une loi pour permettre l'établissement d'écoles gratuites et l'avancement des sciences. Placée sous l'autorité du gouverneur, la gestion des écoles était confiée à l'Institution royale. Le rôle de la population était alors très relatif mais néanmoins essentiel, comme le note l'historienne Andrée Dufour : « De fait, il [était] surtout d'ordre financier, puisque la construction et l'entretien de l'école [étaient] financés au moyen des cotisations qu'elle [devait] verser. C'est également la population qui, en pratique, [choisissait] le maître. » (Dufour, 1997, p. 22.)

2.1.1 Une démocratie réservée aux propriétaires fonciers

En 1824, la loi dite des écoles de fabrique a été adoptée. Elle prévoyait la création d'établissements confessionnels rattachés aux paroisses. Cependant, en raison de la pauvreté de plusieurs paroisses et de l'incapacité des populations villageoises à soutenir les écoles, les résultats ont été mitigés. « Pour diffuser, à l'intérieur d'un vaste réseau d'écoles publiques, les connaissances de base ainsi que les valeurs et les comportements nécessaires à la réalisation des transformations économiques et politiques que [vivait] la colonie basse canadienne, il [fallait] une aide gouvernementale plus généreuse. » (Dufour, 1997, p. 25.) La solution était alors trouvée, semble-t-il, en 1829, grâce aux *écoles d'Assemblée* dont la surveillance fut confiée aux députés. Le rôle de la population était assuré par le biais d'administrateurs élus par les propriétaires fonciers, les syndics. Ce réseau était davantage subventionné et démocratique et connaissait un certain succès, du moins jusqu'en 1836. En dépit de la Loi des écoles de syndics qui n'avait pas été reconduite, en raison des troubles de 1837-1838 liés à la rébellion des patriotes, son influence, dans les usages et les principes, a perduré en fait de culture démocratique.

Par la suite, une série d'études ont eu des effets sur l'évolution du réseau scolaire. Ainsi, Lord Gosford en 1836 déplorait l'absence d'une autorité centrale en matière d'éducation, la formation des instituteurs qu'il jugeait souvent peu qualifiés, l'absentéisme élevé des élèves et le manque d'intérêt des parents pour l'éducation de leurs enfants. Gosford proposait que « les parents soient appelés à contribuer davantage au soutien des écoles » (Commission, 1963, p. 7). Lord Durham, qui traita lui aussi de l'éducation dans son rapport, constatait l'ignorance générale de la population, indépendamment de la langue maternelle des gens (l'anglais ou le français). Arthur Buller, dont le rapport a été publié en annexe du rapport Durham, jugeait pour sa part que les écoles étaient de responsabilité locale et que les collectivités devaient les soutenir. Ce lien avec les institutions municipales n'était pas familier aux Canadiens français habitués au cadre paroissial et, surtout, les propriétaires n'étaient guère enthousiastes à l'idée de payer la taxe scolaire. Il recommandait également l'établissement d'un « système scolaire public à l'abri de toute ingérence politique et la création d'écoles normales » (Commission, 1963, p. 7).

C'est dans cet esprit que les commissions scolaires ont été instituées en 1841. Il a fallu cependant attendre la réorganisation de 1845 avant qu'elles n'acquièrent la forme que nous leur connaissons encore aujourd'hui alors que les districts municipaux ont été supplantés par des municipalités de paroisse et de canton. Dès 1846, la loi autorisa la commission scolaire à prélever elle-même la taxe scolaire (Charland, 2000, p. 174). Les commissions scolaires naissantes « devaient voir à l'administration de la chose scolaire au niveau (sic) local » (Charland, 2000, p. 173). Les commissions scolaires, qui tiraient leur légitimité de l'élection de leurs membres, sauf à Québec et à Montréal, étaient soumises à des règles différentes. Néanmoins, « [c'était] désormais aux commissaires qu'il appart[enait] de répartir la taxe et la subvention » (Dufour, 1997, p. 36).

En outre, la taxe scolaire a été augmentée et rendue obligatoire. En milieu rural, la population a réagi négativement et refusait de payer ces taxes foncières. Dans certains milieux, la population a même été jusqu'à saccager des écoles, un épisode désigné par la suite comme la *guerre des éteignoirs* pour stigmatiser *le refus des lumières de la connaissance parmi le peuple*. Francophones comme anglophones, classes modestes comme grands propriétaires terriens s'opposèrent à payer une taxe qui ne les concernait pas, les uns parce qu'ils jugeaient qu'ils n'avaient même pas les moyens de permettre à leurs enfants de fréquenter l'école, les autres parce que leurs enfants fréquentaient les collèges et couvents privés (Dufour, 1996). Les choses se sont arrangées notamment grâce au fait que la municipalité scolaire se soit arrimée essentiellement aux communautés paroissiales, une organisation qui a fini par rallier la population. S'il reste encore aujourd'hui, au palier municipal, des vestiges de cette démocratie de propriétaires fonciers, lesquels permettent aux propriétaires qui ne résident pas sur le territoire de la municipalité d'y voter, il va de soi que plus rien ne pourrait justifier le recours à de telles règles de sélection.

La loi de 1841 n'était pas très claire quant aux règles à suivre pour l'élection des commissaires, s'en tenant à préciser que ces derniers devaient être élus de la même manière que les représentants de la localité, de la municipalité ou du district. « Seuls les hommes âgés de 21 ans et plus, propriétaires de terres ou de biens-fonds, ou les locataires de celles-ci dont le loyer atteignait au moins cinq livres par an participaient au scrutin. » (Charland, 2000, p. 178.) Les lois de 1845 et de 1846 stipulaient pour leur part que l'élection des commissaires devait avoir lieu lors d'une assemblée des hommes âgés de 21 ans et plus, propriétaires de bien-fonds et des habitants de la municipalité scolaire qui y avaient habité pendant au moins un an (Charland, 2000, p. 178). La loi de 1849 précisait, quant à elle, que « les électeurs [devaient] avoir acquitté toute contribution alors due aux fins (sic) de l'école. Les personnes ayant des arrérages de taxes se trouvaient donc privées de leur droit de vote » (Charland, 2000, p. 179). Ainsi, pour se prévaloir du droit de vote au palier scolaire, l'électeur devait être propriétaire, posséder des biens totalisant une valeur minimum déterminée ou payer un certain montant annuel en impôt ou en loyer. L'exclusion des femmes ne s'appuyait pas sur des lois, mais sur des conventions. Si, toujours pour les élections scolaires, le droit de vote était reconnu *aux filles majeures et aux veuves propriétaires* en 1892, ce n'est qu'en 1942 que toutes les femmes contribuables, sans égard à leur situation matrimoniale, l'ont acquis (Proulx, 1998, p. 26). Bien qu'elles puissent aujourd'hui sembler discriminatoires, les lois qui établissaient la qualité d'électeur pour les commissions scolaires étaient tout à fait conformes aux usages de l'époque. En effet, dans les colonies qui allaient former le Canada en 1867, le privilège du vote, exclusivement réservé aux hommes, était alors fondé sur le cens électoral, c'est-à-dire que seuls les citoyens possédant une terre ou une habitation avaient le droit de vote.

En 1845, Montréal et Québec ont acquis un régime particulier où leurs douze commissaires n'étaient pas élus, mais plutôt nommés par la corporation municipale. Ce régime a perduré jusqu'au début des années 1970. En milieu urbain, le caractère confessionnel de ce qui a été nommé commissions scolaires était ainsi préservé pour longtemps.

Pour les auteurs du rapport Parent, c'est le financement de l'éducation par l'impôt foncier qui a permis d'organiser l'administration scolaire locale sur la base d'une large participation démocratique dès la création distinctive des commissions scolaires en 1845 et 1846. Cela apparaît d'autant plus remarquable pour l'époque que le régime municipal doté d'une structure administrative de comté-municipalité locale ne fut fondé qu'en 1855 avec l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada. Dès le début du régime des commissions scolaires, sauf à Québec et à Montréal, les commissaires n'étaient pas nommés mais élus.

> Une assemblée de tous ceux qui étaient taxés dans la localité pour supporter le fardeau de l'enseignement les choisissait dans son sein. [...] Là où dominait la petite propriété familiale, c'est-à-dire dans toutes les régions rurales, les contribuables électeurs et éligibles se confondaient largement avec les parents des enfants qu'accueillait l'école du lieu. C'est pourquoi on a pu dire que les parents s'étaient vu confier au Québec la responsabilité de l'école publique (Commission, 1966, p. 143).

2.1.2 L'inclusion des parents au suffrage scolaire et la démocratie des usagers

Le système électoral scolaire est substantiellement demeuré un régime fondé sur le cens électoral jusqu'en 1960, à la seule exception qu'il n'exclut plus les femmes depuis 1942 : celles-ci y participent « sans égard à leur situation matrimoniale, conditionnellement, néanmoins, à ce qu'elles soient contribuables » (Proulx, 1998, p. 26). L'année 1960 en est une charnière, puisque le droit de vote a alors été élargi aux parents d'élèves sans que ces derniers n'aient à payer nécessairement des impôts fonciers à leur municipalité. Avec ce changement, les parents disposaient alors d'un moyen efficace et reconnu pour exprimer leur opinion sur l'éducation de leurs enfants.

La commission Parent est allée encore plus loin que le législateur dans ses recommandations en proposant que les commissaires soient seulement élus par les parents d'élèves qui fréquentent les écoles de la commission scolaire. Ce sont des raisons d'ordre économique et d'efficacité qui ont amené les auteurs du rapport Parent à formuler cette recommandation. « Cependant, à cause des frais que des élections au suffrage universel entraîneraient, la solution la plus simple et la plus efficace nous paraît être que tous les comités scolaires situés dans le territoire d'une commission régionale constituent un collège électoral chargé d'élire les commissaires. » (Commission, 1966, p. 161.) Le comité scolaire, tel qu'il était envisagé par la commission Parent, est semblable en plusieurs points au conseil d'établissement actuel[10]. Selon cette formule, les parents des élèves fréquentant chaque école élémentaire et secondaire seraient appelés à élire annuellement des représentants qui, avec le directeur de l'école et un représentant du personnel enseignant, formeraient le comité scolaire (Commission, 1966, p. 160). Le collège électoral ainsi formé devrait choisir le commissaire parmi l'ensemble des citoyens résidant sur le territoire de la commission scolaire qui étaient intéressés par le poste. Bien que cette solution n'accordait le droit de vote qu'à une portion restreinte de la population, elle se justifiait, selon la commission Parent, de trois manières : 1) elle accordait le droit de vote aux parents, les premiers intéressés à l'éducation ; 2) elle évitait l'organisation lourde et souvent inutilement coûteuse d'élections pour l'ensemble de la population ; 3) elle était susceptible de susciter plus d'intérêt pour les élections scolaires (Commission, 1966, p. 143).

Une conception semblable de la démocratie est intimement associée à ce qu'il est désormais convenu d'appeler la démocratie des usagers, concept emprunté à Jacques T. Godbout (1987). Observant, au milieu des années 1980, que les sociétés occidentales tendent à nier le point de vue des usagers dans bon nombre de sphères d'activités — dont l'éducation —, Godbout a clamé l'urgence de « réhabiliter la figure de l'usager ». L'auteur ne privilégie pas un type d'usager en particulier, qui serait soit plus actif ou plus compétent : il milite pour « le regard du consommateur ignorant sur le producteur, le regard de l'usager incompétent sur le professionnel, le regard du citoyen apathique sur le gouvernement, la légitimité de l'individu sans qualité » (Godbout, 1987, p. 177).

Dans le domaine scolaire, le concept de démocratie des usagers a récemment été repris pour défendre une démocratie qui se veut exclusive plutôt qu'inclusive, dans la mesure où elle se limite aux parents d'élèves. De fait, la position des auteurs du rapport Parent trouve aujourd'hui encore des défenseurs. Dans un article paru en 1997, Jean-Pierre Proulx cherche à comprendre l'abstention à la fois des électeurs et des candidats potentiels au suffrage scolaire. Selon lui, le problème résulte de la culture politique du milieu scolaire, qui se caractérise, paradoxalement, par l'apolitisme. Le système électoral scolaire est construit sur le même modèle que les systèmes électoraux municipal et provincial, lesquels ne reposent pourtant pas sur les mêmes fondements culturels : alors que les systèmes municipal et provincial acceptent les valeurs de délibérations publiques et de concurrence, la majorité de la population refuserait que la démocratie scolaire soit une activité politique (Proulx, 1997, p. 160).

10. Voir la section 2.3.1, qui porte sur le conseil d'établissement.

> En réalité, la mobilisation des électeurs, voire des candidats, est futile, car l'élection scolaire apparaît comme une simple formalité, laquelle a réalisé son objet sitôt qu'elle a permis de combler les postes vacants. Aussi l'heure est-elle venue de prendre acte des faits et d'accepter de réformer radicalement ce système (Proulx, 1997, p. 160-161).

Pour pallier les problèmes soulevés, Proulx envisage, en plus d'un certain nombre d'aménagements pratiques, la possibilité de « confier l'élection des commissaires aux parents des élèves fréquentant les écoles publiques et aux candidats adultes fréquentant les centres d'éducation des adultes » (Proulx, 1997, p. 173). Afin d'illustrer l'implication d'un tel passage du suffrage universel au suffrage des usagers, il est utile de relever quelques statistiques. Selon les données de recensement de 2001, les parents d'enfants d'âge scolaire représentent tout au plus 21 % de la population québécoise âgée de 18 ans et plus, soit 1 207 000 individus[11]. Qui plus est, d'après le sondage mené au Conseil sur le gouvernement scolaire[12], le taux de participation aux élections scolaires chez les parents d'enfants d'âge scolaire n'est que légèrement plus élevé que dans l'ensemble de la population. En effet, parmi les 1 000 répondants interrogés, 13 % ont affirmé avoir voté aux élections scolaires tenues en 2003, alors que cette proportion se chiffre à 19 % chez les parents d'enfants d'âge scolaire[13]. L'ensemble de ces données nous permet donc d'estimer que, dans un contexte de démocratie d'usagers, environ 19 % des 1 207 000 parents d'enfants d'âge scolaire exerceraient leur droit de vote aux élections scolaires (soit 229 330 électeurs), comparativement aux plus récentes élections scolaires où 453 820 individus se sont prononcés. Bref, une démocratie d'usagers ferait grimper le taux de participation de quelques points de pourcentage, mais diminuerait environ de moitié le nombre d'électeurs.

Le principe de la démocratie des usagers a aussi été repris par deux chercheurs de l'ENAP qui suivent une tout autre logique d'argumentation. Dans un article publié en 2004, Marceau et Bernier soutiennent que l'indifférence suscitée par la démocratie scolaire remet en cause la légitimité même des représentants officiels des commissions scolaires. Selon eux, le sens du concept de démocratie scolaire serait devenu trop restreint en le réduisant à l'élection des commissaires. Ils soutiennent que la possibilité, pour le parent, de choisir l'école de son enfant tend à se substituer à la gouvernance actuelle. « En exerçant un vote avec les pieds plutôt qu'en votant à l'échelle d'une commission scolaire, les parents confèrent à l'école un nouveau statut, un statut central ; l'école devient ainsi un centre d'intérêt décisionnel pour les parents. » (Marceau et Bernier, 2004, p. 294.) Spécifiquement, ce nouveau modèle de gouvernance peut se concrétiser en versant directement à l'école les sommes calculées au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et actuellement attribuées aux commissions scolaires (Marceau et Bernier, 2004, p. 298) ainsi qu'en invitant les commissions scolaires à ajouter au financement des écoles les sommes issues de leur pouvoir de taxation (Marceau et Bernier, 2004, p. 296). Pour les auteurs, un tel mode de gouvernance centré sur les usagers devrait favoriser l'arrimage de l'établissement scolaire avec son environnement, donner une dimension plus humaine à la représentation politique, répondre plus adéquatement aux attentes des parents et, en bout d'analyse, recentrer le système scolaire sur les usagers.

La démocratie des usagers est un phénomène qui a pris beaucoup d'envergure ces dernières années, notamment dans la gestion des collectivités locales, des services de santé et, dans une moindre mesure, en éducation avec l'avènement des conseils d'établissement. En dépit de sa popularité croissante, le Conseil évalue cette formule avec réserve. S'il est certes favorable à l'inclusion des parents, le Conseil conçoit difficilement l'exclusion des citoyens *non usagers*. Le Conseil estime que l'élection des commissaires au suffrage universel offre, à maints égards, une meilleure garantie que les valeurs collectives à la base de notre système d'éducation ne seront pas sacrifiées au profit d'intérêts plus étroitement associés à la réalisation des objectifs de la clientèle.

11. Source : Institut de la statistique du Québec, compilation spéciale pour le Conseil supérieur de l'éducation, avril 2006.

12. La méthodologie de ce sondage est présentée à la section 3 de l'annexe 2.

13. Dans les faits, le taux de participation aux plus récentes élections scolaires s'est établi à 8 %. Les personnes qui ont exercé leur droit de vote sont donc légèrement surreprésentées dans l'enquête.

Les auteurs d'une étude de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada portant sur la participation et sur le rôle des citoyens dans la gouvernance du système de santé canadien expriment eux aussi plusieurs réserves face aux bienfaits d'une démocratie d'usagers (Abelson et Eyles, 2002). En effet, l'expérience de la Saskatchewan et du Québec montre que les processus électoraux, qui avaient pour but de rendre les conseils de santé directement redevables de leurs actes auprès des membres de la communauté, ont eu quelques ratés. En effet, ils ont presque exclusivement attiré ceux qui possédaient déjà les intérêts les plus immédiats en ce qui concerne ces questions, soit ceux qui tirent leur revenu du système de santé. « À la lumière de ces constatations, il y a lieu de remettre en question le maintien de ce processus si les objectifs poursuivis sont ceux d'une participation et d'un engagement du public à la fois efficiente et efficace. » (Abelson et Eyles, 2002, p. 13.) S'il faut maintenir la participation démocratique des citoyens, c'est essentiellement pour renforcer leur engagement envers les programmes et les politiques ainsi que pour encourager l'expression des valeurs démocratiques. « L'atteinte de ces objectifs doit être comparée à la valeur de la participation du public en soi et en tant que caractéristique de base d'une société démocratique. » (Abelson et Eyles, 2002, p. v.) Le suffrage universel apparaît donc comme un outil qui permet de consolider les bases d'une société démocratique.

2.1.3 La démocratie scolaire et le suffrage universel

C'est en 1971 que le législateur a instauré le suffrage universel pour l'élection des commissaires, sauf à Montréal et à Québec, où il a fallu attendre l'année suivante. Depuis lors, c'est sur la qualité de citoyen que repose le suffrage universel scolaire.

Au point précédent, nous avons vu que, dans le domaine de la santé, la principale valeur ajoutée de la participation des usagers des services réside dans l'accroissement de la valeur de la participation, l'un des fondements de toute société démocratique. Il est tout à fait pertinent de penser que la participation de la population en éducation n'échappe pas à cette logique et qu'il est, par conséquent, souhaitable d'encourager une forme de participation qui soit la plus large possible. La participation des usagers demeure néanmoins fondamentale et essentielle au maintien de la légitimité des représentants; cependant, elle ne justifie pas pour autant l'exclusion des autres citoyens qui sont aussi des membres de la société.

L'éducation est un bien public qui, comme l'a souligné le Conseil, « porte les finalités et les valeurs de la société » (CSE, 2002, p. 6). Dans ce contexte, l'éducation « doit donc reposer sur l'arbitrage démocratique de tous les citoyens » (CSE, 2002, p. 6). L'éducation est aussi un patrimoine commun qui permet à chacun de prendre le relais de la génération précédente pour aller encore plus loin avant de passer le flambeau à la génération qui suit. « Elle est une richesse qui peut être partagée et qui n'enlève rien aux autres. » (CSE, 2002, p. 6.) À cet égard, le suffrage universel apparaît comme un extraordinaire outil démocratique dont le partage n'enlève rien aux parents et aux usagers. De plus, le gain démocratique associé au suffrage universel est considérable, puisqu'il donne une voix à ceux qui ne pourraient exprimer leur point de vue autrement, dont les jeunes citoyens, lesquels seraient presque totalement exclus d'une participation d'usagers en raison du fait qu'ils ont rarement des enfants en âge scolaire et les aînés, dont les enfants, lorsqu'ils en ont, ne fréquentent généralement plus les établissements d'enseignement primaire ou secondaire.

D'ailleurs, peu importe l'ordre de gouvernement ou le palier politique concerné, c'est le suffrage universel qui symbolise le mieux la participation active à la vie politique et l'expression de la citoyenneté. Pour Jean-Michel Ducomte, avocat et enseignant à l'Institut d'étude politique de Toulouse,

> [...] le vote n'a jamais été aussi indispensable. Il ne s'agit plus simplement de décider des politiques souhaitables, mais plus gravement de sauver la substance du système démocratique. Voter pour démontrer qu'il n'est pas de démocratie possible sans expression organisée des citoyens. Voter avec la conscience qu'il s'agit là d'un rituel, d'une cérémonie qui, par son accomplissement, produit de la démocratie (Ducomte, 2003, p. 63).

Tout compte fait, le Conseil ne remet nullement en question le suffrage universel pour l'élection des commissaires. Dans le contexte de ce rapport, il entend plutôt dégager des pistes d'orientation susceptibles d'améliorer la santé démocratique de l'organisation scolaire.

2.2 LES LIEUX DE REPRÉSENTATION AU SEIN DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Au sein de la commission scolaire, il existe un certain nombre d'instances formelles de représentation. Trois d'entre elles se démarquent par leur importance et leur caractère obligatoire : le conseil des commissaires, le comité de parents et le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

2.2.1 Le conseil des commissaires : lieu de représentation des pouvoirs du citoyen en matière d'éducation

Selon l'article 143 de la Loi sur l'instruction publique (LIP), la commission scolaire est administrée par un conseil de commissaires composé, d'une part, de commissaires élus ou nommés, en application de la Loi sur les élections scolaires et, d'autre part, de deux commissaires parents choisis par le comité de parents. L'un des commissaires parents doit être choisi parmi les représentants des écoles qui dispensent l'enseignement primaire et l'autre parmi les représentants de celles qui dispensent l'enseignement secondaire. Comparativement aux autres commissaires, ces commissaires parents n'ont pas « le droit de vote au conseil des commissaires ou au comité exécutif et ne peu[ven]t être nommé[s] président ou vice-président de la commission scolaire » (LIP, 2005, art. 148).

C'est précisément à la demande de la Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ) que les commissaires parents n'ont pas ce droit de vote, en raison de la complexité de leur fonction qui renvoie à deux visions du monde scolaire parfois divergentes ou opposées : celle des commissions scolaires et celle des établissements.

> Beaucoup de gens se demandent comment il se fait que les parents commissaires n'ont pas le droit de vote. Est-ce un refus du législateur ou le résultat d'un lobby contre les parents ? Pas du tout. À deux reprises, la Fédération des comités de parents n'a pas recommandé que le droit de vote soit accordé au parent-commissaire alors qu'elle aurait possiblement (sic) pu obtenir un changement législatif en ce sens. Ces décisions ont fait suite à un long débat entre les partisans et les opposants à ce changement. Les avantages et les inconvénients ont été mûrement réfléchis et, à chaque occasion, la conclusion fut la même : le droit de vote ne modifierait d'aucune façon le pouvoir d'influence des parents-commissaires tandis que l'obligation de prendre position les mettrait dans l'embarras dans plusieurs cas. Pensons par exemple aux conseils des commissaires où il existe des partis politiques : à quelle allégeance le parent-commissaire choisirait-il d'appartenir s'il devait voter pour élire le président ? Imaginons par ailleurs la situation où le vote des parents-commissaires serait déterminant : que deviendrait par la suite le pouvoir d'influence des parents auprès de ceux qui auraient été défaits à cause de leur vote ? Autre cas : comment un parent pourrait-il prendre parti en cas de compression des dépenses qui provoquerait des mises à pied ou une fermeture d'école ? Et on ne pourrait pas toujours s'abstenir de voter sans perdre sa crédibilité. La position de la FCPQ [Fédération des comités de parents du Québec] reposait aussi sur le fait que le nombre de parents-commissaires était insuffisant pour constituer un pouvoir politique significatif. Aussi bien s'en remettre au droit de parole, l'exercer avec conviction et miser sur le pouvoir d'influence (FCPQ, 2003, p. 3).

Parmi ses membres, le conseil des commissaires désigne un président, un vice-président et un comité exécutif. Tous les commissaires reçoivent une compensation financière. La somme versée à cette fin à chaque commission scolaire est établie en fonction du nombre d'élèves occupant le territoire. La répartition de cette somme entre les commissaires est ensuite décidée par le conseil des commissaires et, en règle générale, la compensation financière est déterminée en fonction des responsabilités qui incombent à chaque commissaire[14].

14. En effet, selon l'article 175 de la Loi sur l'instruction publique, « le conseil des commissaires peut déterminer la rémunération qui peut être versée à ses membres pour les services qu'ils rendent à la commission scolaire ».

La Loi sur l'instruction publique définit, aux articles 204 à 301, les fonctions et les pouvoirs de la commission scolaire, lesquels sont résumés dans l'encadré suivant.

FONCTIONS ET POUVOIRS DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Fonctions **générales** :

> s'assurer que les personnes reçoivent les services éducatifs (art. 208) ;
> admettre les personnes et organiser les services éducatifs (art. 209) ;
> établir un plan stratégique et un plan triennal de répartition et de destination de ses immeubles (art. 209.1 et 211) ;
> adopter une politique de maintien ou de fermeture de ses écoles (art. 212).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services éducatifs dispensés dans les écoles** :

> établir un programme pour chaque service éducatif complémentaire et particulier visé par le régime pédagogique (art. 224) ;
> adopter une politique relative à l'organisation des services éducatifs aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (art. 235) ;
> déterminer les services éducatifs dispensés par chaque école (art. 236) ;
> établir le calendrier scolaire des écoles (art. 237).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services éducatifs dispensés dans les centres** de formation professionnelle et dans les centres d'éducation des adultes :

> établir un programme pour chaque service d'éducation complémentaire et d'éducation populaire visé par le régime pédagogique (art. 247) ;
> organiser et offrir des services d'accueil et de référence (art. 250) ;
> déterminer les services éducatifs dispensés par chaque centre (art. 251) ;
> établir le calendrier scolaire des centres (art. 252).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services à la communauté** :

> au besoin, contribuer au développement de la région et fournir des services pour les activités culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires (art. 255) ;
> assurer, sur demande, les services de garde d'une école (art. 256).

Fonctions et pouvoirs liés aux **ressources humaines** :

> employer le personnel requis pour le fonctionnement de la commission scolaire et des établissements (art. 259) ;
> affecter le personnel dans les établissements (art. 261).

Fonctions et pouvoirs liés aux **ressources matérielles** :

> acquérir ou prendre en location les biens requis pour les activités des établissements et en assurer la gestion (art. 266) ;
> favoriser l'utilisation de ses immeubles par les organismes publics ou communautaires du territoire (art. 266).

Fonctions et pouvoirs liés aux **ressources financières** :

> répartir les subventions de fonctionnement de façon équitable entre les établissements (art. 275) ;
> approuver le budget des établissements (art. 276) ;
> adopter son budget de fonctionnement (art. 277).

Fonctions et pouvoirs liés aux **transport des élèves** :

> au besoin, organiser le transport des élèves (art. 291).

Source : Québec (2005). *Loi sur l'instruction publique*.

En revanche, la Loi sur l'instruction publique ne fait pas mention du partage des responsabilités entre le conseil des commissaires et le personnel de la commission scolaire. Certes, le directeur général est le seul employé du conseil des commissaires et c'est de lui que relève l'ensemble du personnel de la commission scolaire (LIP, 2005, art. 259 et 260). De fait, il a la charge de la gestion courante de la commission scolaire. Il doit néanmoins soumettre au conseil des commissaires les recommandations sur les orientations que doit prendre la commission scolaire en ce qui touche, par exemple, la répartition des ressources entre les établissements, la fermeture d'écoles, le transfert d'élèves ainsi que l'attribution de contrats pour l'entretien et la réparation des bâtiments. C'est le conseil des commissaires, toutefois, qui adopte les décisions, par voie de résolution. En règle générale, le conseil des commissaires est responsable des orientations de la commission scolaire. Quant à la mise en œuvre des décisions prises, elle relève du personnel de la commission scolaire (LIP, 2005, art. 201).

Le conseil des commissaires tient généralement une **séance publique** par mois. C'est au cours de ces séances que les résolutions sont adoptées. Comme le précise la Loi sur l'instruction publique, « le conseil peut [y] décréter le huis clos pour étudier tout sujet qui peut causer un préjudice à une personne » (LIP, 2005, art. 167). Les commissaires, le directeur général et toute personne autorisée par le conseil des commissaires peuvent prendre part aux délibérations. Une période de questions est prévue pour permettre aux participants du public d'interroger le conseil des commissaires ou de lui faire part de commentaires. Selon l'article 168, c'est « le conseil des commissaires [qui] établit les règles relatives au moment et à la durée de la période de questions ainsi que la procédure à suivre pour poser une question ».

Les travaux de différents comités viennent alimenter la réflexion des membres du conseil des commissaires et éclairer la prise de décision. De par la Loi sur l'instruction publique, la commission scolaire est tenue de mettre sur pied cinq comités :

> un comité exécutif[15] (art. 179) ;
> un comité consultatif de gestion (art. 183) ;
> un comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (art. 185) ;
> un comité de parents (art. 189) ;
> un comité consultatif de transport, pour celles qui organisent le transport des élèves (art. 188).

Certains de ces comités offrent aux parents l'opportunité de s'impliquer. C'est le cas du comité de parents (section 2.2.2), mais aussi du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (section 2.2.3). Le comité consultatif de transport réserve également un siège à un parent, lequel est désigné par le comité de parents. Ce comité a pour fonction de donner son avis au regard du financement du transport scolaire, de l'attribution des contrats et des trajets d'autobus (LIP, 2005, art. 188).

En plus des comités prévus par la Loi, la commission scolaire peut mettre en place divers comités de travail. L'organisation interne d'une commission scolaire varie donc sensiblement de l'une à l'autre, puisque le nombre de ces comités et leur champ d'action sont propres à chacune. La délégation des pouvoirs aux comités est également du ressort de chaque conseil des commissaires. On peut trouver, par exemple, un comité affecté au budget. Les comités de travail reçoivent leur mandat du conseil des commissaires, mandat qui consiste à étudier un problème et à évaluer des voies de solution envisageables. Au sein de ces comités siègent non seulement des commissaires, mais aussi généralement des cadres de la commission scolaire et, souvent, des parents du comité de parents et des parents désignés par le comité de parents. La participation de ces personnes a pour

15. Le comité exécutif se compose de cinq à sept membres du conseil des commissaires. Le directeur général participe aux séances sans droit de vote. Les autres commissaires ont le droit d'y assister, mais ils n'ont pas le droit de voter ou de prendre part aux délibérations. C'est le conseil des commissaires qui détermine les fonctions et pouvoirs du comité exécutif (LIP, 2005, art. 179 à 181).

objectif de recueillir toutes les informations requises pour que le comité mène à bien son mandat. Les comités présentent leurs recommandations au conseil des commissaires, auquel revient la décision. De fait, les comités de travail n'ont pas de pouvoir décisionnel, mais un pouvoir de recommandation au conseil des commissaires.

2.2.2 Le comité de parents : lieu officiel de représentation réservé aux parents d'élèves

L'année 1972 a marqué la naissance des comités de parents dans chacune des commissions scolaires du Québec. Il a toutefois fallu attendre 1979 pour que l'obligation des commissions scolaires de consulter le comité de parents sur certains sujets spécifiques soit inscrite à la Loi. C'est également à partir de cette même année que des représentants du comité de parents ont été autorisés à siéger au conseil des commissaires.

Ainsi, institué dans chaque commission scolaire[16], le comité de parents se compose d'un parent membre du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et d'un parent de chaque école (LIP, 2005, art. 189). Ce dernier est élu parmi les représentants des parents au conseil d'établissement par les parents présents lors de l'assemblée générale (LIP, 2005, art. 47). En principe, un parent par école de la commission scolaire (le représentant ou son substitut) participe aux réunions du comité de parents, lesquelles se tiennent généralement une fois par mois. En pratique, cependant, et tel que l'ont confirmé les présidents de comités de parents interrogés à l'occasion de la consultation du Conseil[17], un certain nombre d'assemblées générales de parents ne désignent pas de représentants au comité de parents ou certains parents désignés à ce titre n'y participent que rarement, voire jamais. Notons aussi que, dans certains cas, les substituts sont invités d'office aux réunions du comité de parents. Dans le cas contraire, ils peuvent tout de même y assister, puisque ces réunions sont publiques.

Selon l'article 192 de la Loi sur l'instruction publique, le comité de parents a pour fonctions :

- > de promouvoir la participation des parents aux activités de la commission scolaire et de désigner à cette fin les parents qui participent aux divers comités formés par la commission scolaire ;
- > de donner son avis sur tout sujet propre à assurer le meilleur fonctionnement possible de la commission scolaire ;
- > de transmettre à la commission scolaire l'expression des besoins des parents définis par les représentants des écoles et par le représentant du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage ;
- > de donner son avis à la commission scolaire sur toute question qu'elle est tenue de lui soumettre.

Les sujets sur lesquels la commission scolaire est tenue de consulter le comité de parents sont énumérés à l'article 193 de cette même loi. Il s'agit essentiellement des sujets suivants :

- > la division, l'annexion ou la réunion du territoire de la commission scolaire ;
- > le plan stratégique de la commission scolaire et, le cas échéant, son actualisation ;
- > le plan triennal de répartition et de destination des immeubles de la commission scolaire, la liste des écoles et les actes d'établissement ;
- > la politique de maintien ou de fermeture d'une école ;
- > la politique relative aux contributions financières ;
- > la répartition des services éducatifs entre les écoles ;
- > les critères d'inscription des élèves dans les écoles ;
- > l'affectation d'une école à un projet particulier et les critères d'inscription des élèves dans cette école ;
- > le calendrier scolaire ;

16. Selon l'article 191 de la Loi sur l'instruction publique, « [l]a commission scolaire qui divise son territoire en regions administratives peut remplacer, aux mêmes fins, le comité de parents par un comité régional de parents pour chaque région et un comité central de parents composé de délégués des comités régionaux de parents et d'un représentant du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage désigné, parmi les parents membres de ce comité, par ceux-ci ».

17. La méthodologie de cette consultation est présentée à la section 1 de l'annexe 2.

> les règles de passage de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire ou du premier au second cycle du secondaire ;
> les objectifs et les principes de répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et des autres revenus entre les établissements et les critères afférents à ces objectifs et principes ainsi que les objectifs, les principes et les critères qui ont servi à déterminer le montant que la commission scolaire retient pour ses besoins et ceux de ses comités ;
> les activités de formation destinées aux parents par la commission scolaire.

En dépit de la prépondérance de son rôle consultatif, le comité de parents apporte aussi, le plus souvent, un soutien à l'ensemble des parents et à ceux tout particulièrement qui siègent au sein des instances démocratiques. D'après les présidents de comité de parents interrogés, il peut s'agir d'informer les parents qui siègent aux conseils d'établissement en répondant à leurs questions ou en veillant à ce que la commission scolaire ou la Fédération des comités de parents leur offre de la formation, ou de faire venir des conférenciers à l'intention de l'ensemble des parents sur des sujets variés.

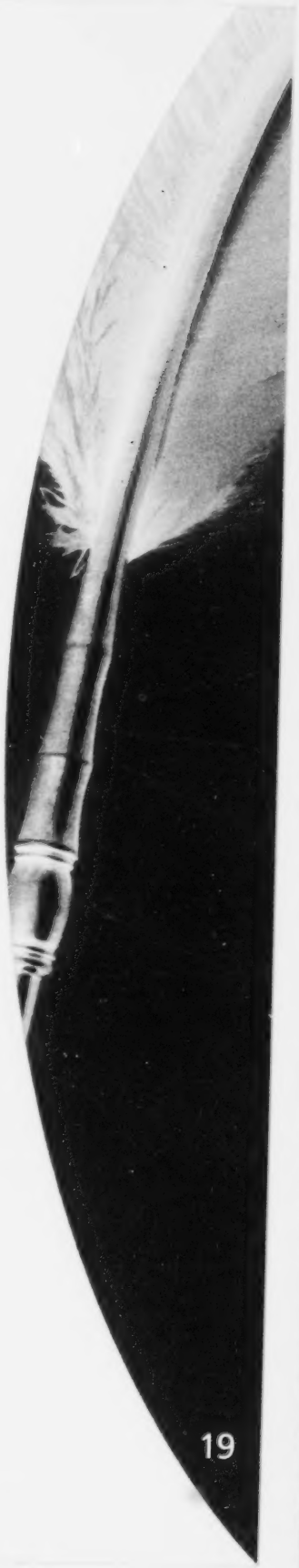
Parce que la Loi prévoit que le comité de parents établisse ses règles de régie interne (tel que l'énonce l'article 195 de la Loi sur l'instruction publique), le fonctionnement du comité de parents varie d'une commission scolaire à l'autre. La consultation réalisée auprès de présidents de comité de parents a tout de même permis d'en cerner les principaux aspects. Dès la première réunion du comité de parents, les participants procèdent généralement à l'élection des différentes fonctions, soit la présidence et l'exécutif, puis à l'élection des deux commissaires parents (un à chaque ordre d'enseignement). Dans les faits, il y a mise en nomination et élection seulement si deux personnes sont proposées pour une même fonction. L'exécutif a le rôle de répartir les consultations en fonction des délais qui leur sont impartis et de planifier les rencontres. Pour ce faire, l'exécutif se réunit généralement deux semaines avant la réunion du comité de parents. Généralement, à l'ordre du jour du comité de parents se trouvent la révision du procès-verbal de la plus récente réunion, les consultations, les événements survenus dans les écoles, les questions des parents et les éléments d'information qui font suite à des questions précédentes.

Le déroulement des consultations emprunte des formes variées. Le plus souvent, la commission scolaire fait parvenir à l'avance la documentation nécessaire au comité de parents. L'exécutif l'achemine aux parents représentants, avec l'avis de convocation pour la prochaine réunion. Chaque parent prépare ainsi ses questions et ses commentaires en vue de la réunion à venir. Séance tenante, des représentants de la commission scolaire (comme des membres de la direction générale et le président de la commission scolaire) peuvent y participer afin de présenter le projet sur lequel les parents sont consultés. Dans ce cas, les commentaires sont recueillis verbalement. En l'absence de représentant de la commission scolaire, le président du comité de parents se charge de faire un compte rendu, verbal ou écrit, à qui de droit à la commission scolaire.

2.2.3 Le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage

Le comité consultatif aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) est composé de parents de ces élèves (sept au minimum), de représentants du personnel enseignant et non enseignant, de représentants des organismes qui dispensent des services à ces élèves et d'un directeur d'école (LIP, 2005, art. 185). Le directeur général de la commission scolaire, ou son représentant, participe aux séances du comité, mais sans droit de vote.

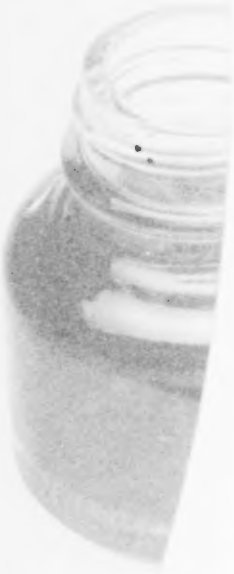
Depuis 1998, le comité consultatif aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage est lié au comité de parents du fait qu'un de ses membres siège aussi au comité de parents. Qui plus est, la Loi prévoit que c'est le comité de parents qui désigne tous les parents membres du comité consultatif aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et qui fixe la durée de leur mandat.



Le comité a pour fonction de donner son avis à la commission scolaire d'une part sur la politique d'organisation des services éducatifs aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, et d'autre part sur l'affectation des ressources financières pour les services à ces élèves. Il peut également donner son avis à la commission scolaire sur l'application du plan d'intervention à un élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (LIP, 2005, art. 187). Chaque comité a la responsabilité de déterminer ses règles de régie interne (LIP, 2005, art. 195), mais la Loi précise toutefois qu'il doit tenir au moins trois réunions annuellement.

2.3 LE DÉVELOPPEMENT DES INSTANCES DE PARTICIPATION DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Encore aujourd'hui, malgré la relative stabilité du système électoral des commissaires scolaires et de grandes avancées réalisées en matière d'accessibilité, la démocratie scolaire évolue constamment, surtout à la faveur d'une plus grande implication des parents. Au tournant des années 1980 s'amorçait une certaine remise en cause des modes de participation alors que des critiques se sont fait entendre pour dénoncer un système scolaire devenu trop bureaucratique. L'idée de décentralisation vers les établissements qui avait d'abord été soulevée dans le rapport de la commission Parent a refait surface et est apparue alors comme une réponse judicieuse à ces critiques.



C'est avec le lancement du Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation, intitulé *Prendre le virage du succès*, que s'est amorcé, en 1997, le virage vers la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités. Cette réforme, qui visait le succès, la qualité et l'efficacité de notre système d'éducation, prônait notamment une plus grande autonomie pour l'école, afin qu'elle exerce

> [...] un ensemble de fonctions et de pouvoirs dévolus actuellement à la commission scolaire, tout en demeurant rattachée à cette dernière. Un conseil d'établissement sera mis sur pied afin de consolider l'autonomie de l'école et de renforcer ses liens avec la communauté. Ce conseil sera formé de représentantes et de représentants des parents, du personnel scolaire, des élèves, de la direction d'école et de la communauté (Marois, 1997).

Un mouvement de dévolution des pouvoirs vers les établissements s'enclencha et c'est dans ce contexte que la Loi sur l'instruction publique a encadré la création des conseils d'établissement. La décentralisation s'est tournée vers une plus grande autonomie des écoles et, en principe, vers une plus grande liberté accordée aux parents quant au choix de l'école fréquentée par leurs enfants. De même :

> Le mouvement en faveur d'une gestion locale de l'éducation et du renforcement de l'autonomie des écoles fut renforcé par une perte de confiance dans la légitimité et la capacité de l'État eu égard à la gestion des biens et des services publics. Il fut justifié par le besoin de réduire les dépenses publiques, d'améliorer la qualité des services et de rapprocher la prise de décision de l'utilisateur (Deniger et autres, 2002, p. 116).

La décentralisation est un phénomène complexe qui se reporte à une variété de notions. De manière fort simplifiée, il s'agit, le plus souvent, d'un transfert de pouvoirs et de responsabilités assumés par l'État ou par un ministère vers des organisations gouvernementales qui lui sont subordonnées à différents degrés ou, parfois, vers le secteur privé. Dans le cas qui nous concerne, la décentralisation peut être de nature administrative ou politique. Néanmoins, comme le souligne Lyse Langlois, « il n'y a pas de véritable décentralisation, selon le sens convenu par la loi, mais sur le plan administratif nous y voyons une décentralisation de la gestion scolaire » (Langlois, 2004, p. 58). Le rôle politique que les conseils d'établissement ont acquis avec la réforme est donc au cœur du mouvement de décentralisation.

LA DÉCENTRALISATION PAR OPPOSITION À LA DÉCONCENTRATION

La décentralisation

Cette opération consiste à confier ou à transférer des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités à une instance autonome et distincte. La décentralisation est dite **administrative** (aussi nommée **fonctionnelle**) lorsque le gouvernement dote un organisme d'une personnalité juridique distincte et lui confère des responsabilités et des fonctions au moyen de lois particulières tout en maintenant des liens de subordination importants. La décentralisation est dite **politique** (aussi nommée **territoriale**) lorsque les dirigeants de l'instance décentralisée sont élus au suffrage universel, lorsque cette dernière est dotée de revenus autonomes et qu'elle exerce ses responsabilités sur un territoire déterminé (Québec, 1995, p. I).

La déconcentration

Cette seconde opération, contrairement à la décentralisation, ne crée pas d'instances autonomes et indépendantes. Elle reste le fait d'agents locaux et régionaux du pouvoir central auquel ces derniers demeurent subordonnés hiérarchiquement. Elle apparaît plutôt comme le résultat d'une action qui tend à rapprocher l'administration gouvernementale de ses clientèles tout en préservant le contrôle administratif du gouvernement (Québec, 1995, p. II).

Cette section s'attarde donc aux instances démocratiques qui travaillent au sein des établissements. En plus du conseil d'établissement, nous y présentons trois autres organes de participation, lesquels demeurent toutefois facultatifs : les organismes de participation des parents (OPP), les *Home and School* (associations foyers-écoles) et les comités des élèves.

2.3.1 Le conseil d'établissement

Le conseil d'établissement (CE) apparaît aux yeux de plusieurs comme l'aboutissement d'une démarche entreprise bien des années auparavant et guidée par une volonté de rapprocher la prise de décision du citoyen et, plus particulièrement, de l'élève et de ses parents. L'idée de mettre en place une structure décisionnelle propre à chaque établissement a vu le jour en 1982 avec l'énoncé de politique intitulé *L'école québécoise : une école communautaire et responsable*. Lors des États généraux sur l'éducation, tenus en 1995, de nombreux groupes ont réitéré ce désir d'une plus grande autonomie pour l'école. Ce qui était le plus critiqué de façon quasi unanime, c'est le caractère trop rigide de l'éducation ainsi que le manque d'efficacité du système centralisé. La Commission des États généraux proposa en 1996 de rapprocher le lieu de décision du lieu de l'action et de donner plus de responsabilités aux établissements et plus de souplesse à l'organisation du travail. Une majorité d'acteurs du domaine de l'éducation appuyaient le projet de décentralisation. Cependant, malgré ce consensus sur la nécessité de revoir le partage des pouvoirs et des responsabilités :

> [...] la création des conseils d'établissement fut néanmoins l'objet d'oppositions en ce qui concerne tant le pouvoir respectif de chaque groupe que les pouvoirs confiés aux CE. Pour la centrale syndicale représentant les enseignants [...], la décentralisation allait trop loin, menaçant la cohérence et la cohésion du système scolaire et menaçant les fondements démocratiques de l'école publique. [...] On craignait également que l'instauration des conseils d'établissement augmente la tâche des enseignantes et enseignants, accentue les écarts entre les écoles, délègue les problèmes financiers aux écoles ou génère des conflits au sein de l'école (Deniger et autres, 2002, p. 117-118).

Si les États généraux ont donné le ton à cette nouvelle structure de participation, il faut dire que le comité d'école et le conseil d'orientation qui l'ont précédée avaient préparé le terrain. Obligatoire dans chaque école depuis 1972 et jusqu'en 1997, le **comité d'école** était composé de 5 à 25 parents d'élèves élus par leurs pairs lors d'une assemblée tenue entre le 15 mai et le 30 septembre. Le directeur de l'école ainsi qu'un enseignant assistaient aux séances du comité, sans le droit d'y voter ni d'y être nommés président ou

délégué au comité de parents. Le comité d'école était en réalité un comité d'usagers, puisque le directeur et l'enseignant y siégeaient d'office mais sans droit de vote. Le comité d'école votait son budget annuel de fonctionnement, voyait à son administration et en rendait compte à la commission scolaire. Il établissait ses règles de régie interne, lesquelles devaient prévoir au minimum cinq séances par année (LIP, 1988, art. 83, 84, 86, 91, 92 et 93). Cet outil de représentation des usagers avait pour fonctions de promouvoir la participation des parents à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation du projet éducatif de l'école, de donner son avis au conseil d'orientation et au directeur de l'école sur tous les sujets pertinents qu'ils étaient tenus de lui soumettre ou sur tout sujet qui concernait les parents et de donner son avis à la commission scolaire sur toute question qu'elle était tenue de lui soumettre (LIP, 1988, art. 88).

Depuis 1988 et jusqu'en 1997, la commission scolaire devait également instituer un **conseil d'orientation**. Avant la Loi sur l'instruction publique de décembre 1988, le conseil d'orientation était institué seulement si le responsable du comité d'école, un enseignant ou le directeur de l'établissement en faisait la demande. La composition du conseil d'orientation se rapprochait de celle qui devait caractériser les conseils d'établissement quelques années plus tard : des parents d'élèves nommés par le comité d'école, en nombre au moins égal au nombre total des représentants des autres groupes ; au moins deux enseignants de l'école élus par leurs pairs ; un représentant du personnel non enseignant et un représentant du personnel de soutien, eux aussi élus par leurs pairs ; deux élèves du deuxième cycle du secondaire, élus par leurs pairs, ainsi qu'un représentant de la communauté, si le conseil devait en décider ainsi (LIP, 1979, art. 54.2). Tous les représentants du conseil d'orientation étaient nommés pour une année. Le directeur de l'école participait aux rencontres mais n'avait pas droit de vote. Tous les mandats duraient un an et c'était un parent qui agissait à titre de président du conseil d'orientation. Lorsqu'un conseil d'orientation était institué, il avait pour fonctions principales de déterminer les orientations propres à l'école et d'en faire rapport, de participer à l'élaboration du projet éducatif de l'école, d'en suivre la réalisation, de procéder à son évaluation, d'en faire rapport ainsi que de favoriser l'information, les échanges et la coordination entre tous les agents concernés par l'école. Le conseil d'orientation devait se réunir au moins trois fois par année, il préparait son budget annuel et devait rendre compte de son administration à la commission scolaire (LIP, 1979). Il devait également être consulté par la commission scolaire sur toute modification de l'acte d'établissement de l'école, sur les critères de sélection du directeur, sur la demande de reconnaissance confessionnelle de l'école, sur les modalités d'application du régime pédagogique et sur l'enrichissement, sur l'adaptation des programmes d'études et des services éducatifs complémentaires et particuliers et sur l'organisation, dans les locaux de l'école, de services sportifs ou socioculturels et de services de garde (LIP, 1988, art. 80).

Cette structure de participation entraînait toutefois un important dédoublement des rôles et des fonctions, comme en rendait compte l'étude de la Fédération des comités de parents de la province de Québec (FCPPQ)[18]. À la lumière de celle-ci, il était possible d'observer que la double représentation des parents au sein des comités y était fréquente : 39 % des membres des comités d'école et 79 % des membres des conseils d'orientation étaient également membres de l'autre instance (FCPPQ, 1996, p. 12). Cette situation était particulièrement importante dans les établissements de petite taille. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que 59 % des membres des conseils d'orientation et 65 % des membres des comités d'école se disaient en faveur d'une fusion des deux instances en un seul comité. Toutefois, 52 % des membres des deux instances estimaient qu'il était souhaitable que cette fusion donne naissance à une nouvelle instance de participation des parents à l'école (FCPPQ, 1996, p. 21).

18. Réalisée à l'hiver 1996, cette étude a été menée auprès d'un échantillon représentatif de 1 507 comités d'école et de 1 121 conseils d'orientation (FCPPQ, 1996, p. 5).

> Dans les deux instances, les parents membres se disent satisfaits de la place qu'ils occupent au sein de leur groupe. Par contre, ils se prononcent majoritairement en faveur de la fusion du comité d'école et du conseil d'orientation en un seul comité, puisqu'ils considèrent que les parents siégeant au sein des deux instances y exercent les mêmes rôles. [...] Les écoles plus petites où le nombre de parents membres est plus restreint et la double représentation importante des parents sont quelques-uns des aspects qui peuvent expliquer le désir de la fusion des deux groupes (FCPPQ, 1996, p. 23-24).

C'est donc dans un contexte favorable aux organismes déjà en place qu'ont été institués en 1998 les **conseils d'établissement**. Ils ont repris essentiellement les fonctions alors dévolues au comité d'école et au conseil d'orientation, mais avec des pouvoirs accrus. À ce titre, nous retenons notamment l'adoption du budget annuel de l'établissement ainsi que l'approbation du plan de réussite, des règles de conduite, des modalités d'application du régime pédagogique et du temps alloué à chaque matière. L'ensemble des fonctions et des pouvoirs du conseil d'établissement, tel que le précise la Loi sur l'instruction publique aux articles 74 à 95, est présenté dans l'encadré suivant.

FONCTIONS ET POUVOIRS DU CONSEIL D'ÉTABLISSEMENT

Fonctions et pouvoirs **généraux** :

> analyser la situation de l'école et, sur la base de cette analyse et du plan stratégique de la commission scolaire, adopter le projet éducatif de l'école, voir à sa réalisation et procéder à son évaluation (art. 74) ;
> s'assurer de la participation des personnes intéressées par l'école et favoriser, à cette fin, l'information, les échanges et la concertation entre les élèves, les parents, le directeur, les enseignants et les représentants de la communauté (art. 74) ;
> approuver le plan de réussite de l'école et son actualisation (art. 75) ;
> approuver les règles de conduite et les mesures de sécurité (art. 76) ;
> établir les principes d'encadrement du coût des documents requis à l'élève et approuver la liste des crayons, papiers et autres objets de même nature (art. 77.1) ;
> donner son avis à la commission scolaire sur différentes questions liées à la bonne marche de l'école, à l'organisation des services, aux critères de sélection du directeur (art. 78 et 79) ;
> préparer et adopter un rapport annuel (art. 82) ;
> informer annuellement les parents et la communauté des services offerts et leur rendre compte de leur qualité (art. 83) ;
> rendre publics le projet éducatif et le plan de réussite de l'école, en plus de rendre compte annuellement de l'évaluation de la réalisation du plan de réussite (art. 83).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services éducatifs** :

> approuver les modalités d'application du régime pédagogique et l'orientation générale visant l'enrichissement des programmes d'études (art. 84 et 85) ;
> approuver le temps alloué à chaque matière (art. 86) ;
> approuver la programmation des activités éducatives qui nécessitent un changement aux heures d'entrée et de sortie des élèves (art. 87) ;
> approuver la mise en œuvre des programmes des services complémentaires et particuliers (art. 88).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services extra scolaires** :

> au besoin, organiser des services éducatifs autres que ceux prévus au régime pédagogique (art. 90).

Fonctions et pouvoirs liés aux **ressources matérielles et financières** :

> approuver l'utilisation des locaux ou immeubles à la disposition de l'école (art. 93) ;
> adopter le budget annuel de l'école et le soumettre à l'approbation de la commission scolaire (art. 95).

Source : Québec (2005). *Loi sur l'instruction publique.*

Quant à la composition du conseil d'établissement, elle est similaire à celle qui prévalait au sein du conseil d'orientation. Ainsi, comme le prévoit la Loi sur l'instruction publique (art. 42), sont membres du conseil d'établissement :

- > au moins quatre parents élus par leurs pairs lors de l'assemblée générale des parents — un de ceux-ci est choisi président pour un mandat de un an (LIP, 2005, art. 56 et 58) ;
- > au moins quatre membres du personnel de l'école élus par leurs pairs, dont au moins deux enseignants (il est possible d'élire également un membre du personnel professionnel et un membre du personnel de soutien) ;
- > deux élèves du deuxième cycle du secondaire, élus par l'ensemble des élèves de l'école ou nommés par le comité des élèves ou l'association qui les représente (ces élèves ont le droit de vote depuis décembre 2001[19]) ;
- > un membre du personnel du service de garde, élu par ses pairs (si le service est offert dans l'école primaire) ;
- > deux représentants de la communauté, nommés par les membres précédents (ceux-ci n'ont pas le droit de vote).

Les parents ont un mandat de deux ans alors que les autres membres sont élus pour un an. Le conseil d'établissement établit ses propres règles de régie interne, mais il doit tenir au moins cinq séances par année scolaire (LIP, 2005, art. 67). Le directeur de l'établissement participe à ces séances, sans droit de vote (LIP, 2005, art. 46). Aucun commissaire dûment élu ne peut être membre d'un conseil d'établissement d'une école qui relève de la compétence de la commission scolaire. S'il peut être invité à assister aux séances, il n'a pas le droit de vote (LIP, 2005, art. 45). Il n'en demeure pas moins, cependant, que les séances du conseil d'établissement sont publiques, sauf si les membres décrètent le huit clos sur un sujet particulier (LIP, 2005, art. 68).

Tout compte fait, en dépit de l'opposition de certains groupes au regard du projet de décentralisation, les conseils d'établissement ont tout de même fini par s'implanter depuis les années 2000 partout sur le territoire québécois.

2.3.2 Les organismes de participation des parents

Au sein de l'établissement que fréquentent leurs enfants, les parents, depuis 1998, peuvent décider de former un organisme de participation des parents (OPP) au cours de l'assemblée générale des parents. Le cas échéant, celle-ci « en détermine le nom, la composition et les règles de fonctionnement et en élit les membres » (LIP, 2005, art. 96). L'OPP a pour fonction de « promouvoir la collaboration des parents à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation périodique du projet éducatif de l'école ainsi que leur participation à la réussite de leur enfant » (LIP, 2005, art. 96.1). Les parents du conseil d'établissement peuvent consulter l'OPP sur toute question qui concerne les parents et l'OPP peut lui-même décider de donner son avis aux parents du conseil d'établissement sur ce genre de questions (LIP, 2005, art. 96.3). Tel qu'en témoigne la Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ, 2001) dans son fascicule de formation à l'intention des parents, l'OPP peut aussi entreprendre divers projets tels que l'organisation de conférences à l'intention des parents et des levées de fonds, la participation aux activités parascolaires et l'information aux parents.

D'après l'évaluation de la FCPQ (2005a, p. 14), les OPP seraient le lot de seulement le quart des établissements québécois, en majorité des écoles primaires. La faible participation des parents à l'assemblée générale et le peu d'information fournie au regard de cette instance sont mis en cause par la FCPQ pour expliquer ce phénomène.

19. Pour plus de détails, voir l'annonce du ministre de l'Éducation, M. François Legault, http://www.mels.gouv.qc.ca/conseils/ciel/interieur/lettre%5Flegault.html (août 2006).

2.3.3 Le *Home and School*[20]

Le *Home and School*[21] découle de la première association de parents créée en 1895 par M^me^ Graham Bell, qui avait pour objet de contrer le travail des enfants et de favoriser la fréquentation scolaire. Au Québec, c'est en 1919 que fut fondée la première association foyer-école. Son développement a surtout marqué le milieu anglophone, quoique des groupes se soient aussi organisés dans certaines écoles de langue française[22]. Un *Home and School* est une association de parents bénévoles qui s'impliquent à différentes tâches dans l'école fréquentée par leurs enfants, notamment en aidant à la planification, au financement et à l'organisation d'activités parascolaires. Cette association locale d'appui est généralement constituée en organisme indépendant, sans but lucratif et incorporé, à l'initiative des parents et avec l'accord de la direction de l'école, ou à la demande de celle-ci. Sa mission consiste à améliorer l'éducation et le bien-être des élèves, des parents et du personnel, à favoriser la participation des élèves et des parents aux activités scolaires et à faciliter la communication et la coordination entre la famille et l'école. Des bénévoles travaillent tant à l'exécution qu'à l'organisation et à la supervision des activités. Les membres tiennent une réunion par mois pour discuter ensemble de la planification des activités. Il est de tradition que le directeur d'école, un de ses adjoints et un représentant du personnel enseignant y assistent pour les informer de ce qui se passe à l'école, de ses projets d'activités, de ses besoins, sans pour autant les impliquer dans la définition des politiques et des orientations de celle-ci[23]. En 1940, la Fédération québécoise des associations foyers-écoles (FQAFÉ) a été créée. Cet organisme bénévole, indépendant et à but non lucratif, avait pour mission d'améliorer l'éducation et le bien-être des enfants et des adolescents. En 1966, la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec a salué la contribution des parents par le biais des *Home and School*, ce qui a ouvert la voie à la création des comités d'école. À l'automne 2005, 84 écoles québécoises comptaient une association foyer-école.

2.3.4 Les comités des élèves

Depuis 1998, la Loi sur l'instruction publique prévoit la formation de comité des élèves au second cycle de l'enseignement secondaire (art. 96.5). Cette disposition est en fait une reconnaissance juridique de certaines structures de représentation des élèves qui étaient mises en place depuis des années dans bon nombre d'établissements. Tel que le prescrit désormais la Loi, c'est le directeur de l'école qui doit voir à la formation du comité des élèves. Les élèves, quant à eux, déterminent le nom, la composition et les règles de fonctionnement du comité des élèves, en plus d'en élire les membres. Comme en témoigne l'article 96.6 de la Loi sur l'instruction publique, « le comité des élèves a pour fonction de promouvoir la collaboration des élèves à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation périodique du projet éducatif de l'école ainsi que leur participation à leur réussite et aux activités de l'école ». Qui plus est, il revient au comité des élèves de formuler au directeur d'école et aux élèves du conseil d'établissement « toute suggestion propre à faciliter la bonne marche de l'école ».

Comme l'a constaté le Conseil lors de sa consultation dans les écoles secondaires, cette instance porte diverses appellations telles que comité d'élèves, conseil d'élèves, conseil étudiant et conseil des ministres. En règle générale, elle bénéficie de l'encadrement d'un membre du personnel responsable de l'animation de la vie scolaire.

Cette section a ainsi permis de brosser un portrait de l'évolution de la démocratie scolaire au Québec, tant sur le plan représentatif que participatif, et de mettre en lumière le cadre dans lequel elle s'exerce à ce jour. À titre récapitulatif, le tableau 1 présente les principaux événements qui ont marqué son histoire, du milieu du XIX^e^ siècle à aujourd'hui.

20. Les éléments d'information de cette section sont tirés du site Internet de la Quebec Federation Home and School Associations : http://www.qfhsa.org/ (août 2006).

21. En français, elles sont désignées « les associations foyers-écoles ».

22. En 2005-2006, parmi les 80 associations foyers-écoles membres de la FQAFÉ, deux seulement provenaient des écoles francophones.

23. Cette dernière fonction relève du Conseil d'établissement. Le *Home and School* apporte son soutien financier, matériel et humain dans la réalisation de certaines activités qui en découlent.

TABLEAU 1
ÉVÉNEMENTS QUI ONT MARQUÉ L'ÉVOLUTION DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE AU QUÉBEC

Date	Événement
1841	Création des **commissions scolaires**, dont l'administration relève de commissaires élus par les propriétaires fonciers dès 1845-1846 (sauf dans les villes de Québec et de Montréal, où les commissaires sont nommés par la corporation municipale).
1919	Introduction du premier ***Home and School*** au Québec.
1942	Les **femmes** accèdent au droit de vote aux élections scolaires, à condition qu'elles paient des impôts fonciers.
1960	Le droit de vote aux élections scolaires est élargi aux **parents d'élèves**.
1963	**Publication du rapport Parent**.
1964	**Création du ministère de l'Éducation**.
1971	Instauration du **suffrage universel** pour l'élection des commissaires (les villes de Montréal et de Québec obtiennent le suffrage universel l'année suivante). Création des **comités d'école** et des **comités de parents** (leur mise en place s'effectue l'année suivante).
1979	À la demande des comités d'école, les établissements peuvent instituer des **conseils d'orientation**. Des **représentants du comité de parents** peuvent siéger, sans droit de vote, au conseil des commissaires.
1982	**Publication de l'énoncé de politique *L'école québécoise : une école communautaire et responsable***.
1988	Mise en place des **conseils d'orientation** au sein des établissements.
1995	**Tenue de la Commission des États généraux sur l'éducation**.
1997	Lancement de la réforme *Prendre le virage du succès* qui amorce la **décentralisation** des pouvoirs et des responsabilités en éducation.
1998	Instauration des **conseils d'établissement** (en remplacement des comités d'école et des conseils d'orientation), des **comités des élèves** et des **organismes de participation des parents** au sein des établissements.
2001	Les **représentants des élèves** du deuxième cycle du secondaire acquièrent le droit de vote au conseil d'établissement.

3 LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE À L'EXTÉRIEUR DU QUÉBEC : LES MODÈLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK, DE LA FRANCE ET DE L'ANGLETERRE

La volonté de rapprocher les décisions des lieux d'action en éducation ne s'observe pas qu'au Québec : la plupart des pays occidentaux s'en sont préoccupés au cours des deux dernières décennies. L'augmentation des dépenses liées à l'éducation, la hausse du niveau de scolarisation des parents, l'hétérogénéité des élèves et le contexte de mondialisation ont amené plusieurs gouvernements à déléguer de plus en plus de compétences dans le domaine de l'éducation. Il semble que cette décentralisation procède tant d'un souci d'efficacité et d'amélioration de la qualité de l'éducation que du désir d'une plus grande implication des citoyens dans la gouverne de l'éducation.

> Nous assistons aujourd'hui à un mouvement généralisé de restructuration scolaire auquel souscrit le Québec. [...] Les composantes essentielles de cette structuration scolaire sont : la décentralisation des décisions et l'introduction d'une participation intensive des parents et de la communauté dans un esprit de gestion en partenariat, l'imputabilité des décisions, la professionnalisation de l'enseignement et la prescription d'un programme national commun recentré sur les savoirs de base (Saint-Pierre et Brunet, 2004, p. 3).

Pour mieux comprendre ce courant général et saisir les particularités du Québec à ce chapitre, voyons de quelle manière il prend forme au Nouveau-Brunswick (section 3.1), de même qu'en France (section 3.2) et en Angleterre (section 3.3). Diverses raisons justifient le choix de ces régions. Le cas du Nouveau-Brunswick paraissait intéressant à étudier du fait qu'il a récemment vécu, de façon successive, l'abolition et la restitution du palier intermédiaire, soit l'équivalent des commissions scolaires du Québec. Quant aux modèles de la France et de l'Angleterre, ils ont été retenus en raison de leur caractère opposé : la France tend peu à peu à se décentraliser alors que l'Angleterre, qui se caractérise traditionnellement par une forte décentralisation, a connu ces dernières années une vague centralisatrice.

3.1 LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Depuis les années 1990, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé dans la recherche de l'excellence pour son système éducatif. Voulant améliorer la qualité de l'éducation, rationaliser son administration et renforcer la participation des parents, il a aboli en 1996 le palier intermédiaire. Les conseils scolaires ont ainsi été remplacés par des conseils consultatifs de parents auprès des districts et deux commissions provinciales de l'éducation ont été créées. Cette réorganisation a toutefois eu pour effet de centraliser le pouvoir aux mains du gouvernement. Devant les critiques et les recommandations du Comité spécial de l'éducation[24], les conseils d'éducation de district (CED) ont été remis en place. De fait, depuis 2001, l'administration scolaire se répartit entre le ministère de l'Éducation, les CED et les établissements.

Le **ministère de l'Éducation** est responsable du bon fonctionnement des écoles. Il fixe les normes, les objectifs, les programmes ainsi que le matériel pédagogique et finance entièrement le service éducatif.

Le territoire de la province est partagé en quatorze districts scolaires et chacun d'eux dispose d'un **CED**. Le mode de fonctionnement des CED est similaire à celui des commissions scolaires du Québec, à l'exception qu'ils ne possèdent aucun pouvoir de taxation. L'élection des membres (de onze à treize par CED) a lieu tous les quatre ans au suffrage universel, en même temps que les élections municipales. Les élus se réunissent au moins dix fois par année et délèguent la gestion à un organe exécutif : la direction générale. Sous la responsabilité des districts scolaires se trouvent principalement la gestion du budget, le placement des élèves, l'embauche et l'évaluation du personnel ainsi que l'élaboration du plan des dépenses, du plan éducatif triennal et du rapport annuel sur l'état financier et le rendement des élèves du district. L'autonomie des CED réside essentiellement dans l'énoncé de stratégies sur les objectifs et priorités du district. Certaines critiques sont formulées à l'endroit des CED. Leur rôle se veut limité à la nomination d'un directeur général qui, de surcroît, doit d'abord être approuvée par le ministre de l'Éducation. La participation aux élections scolaires est faible : 13 % en 2004 selon le Bureau de la direction des élections municipales (2004, p. 9-10). De plus, peu de gens se portent candidats aux élections scolaires : 151 aspirants pour les 158 postes à combler en 2004 d'après la même source. En revanche, d'aucuns pensent que les CED offrent aux parents une opportunité supplémentaire de participer au milieu scolaire.

En ce qui touche les directeurs d'établissement, ils sont responsables de la gestion quotidienne de l'école et des décisions qui concernent l'école, les enseignants et le personnel scolaire. Parce que leurs responsabilités sont encadrées par des programmes et des politiques diverses, les directions occupent une position parfois délicate : « [L]es rapports avec l'employeur [le district] sont caractérisés par le dévouement total. [...] Placés entre l'enclume et le marteau, [les directeurs] sont amenés à défendre des situations pour lesquelles ils ne sont pas nécessairement d'accord avec l'employeur » (Bouchamma, 2004, p. 72). La direction a l'obligation de définir chaque année les priorités et les objectifs de l'école dans un plan d'amélioration de l'école. Ce plan doit faire l'objet d'un rapport annuel, lequel est remis aux parents et au CED. Si le plan d'amélioration de l'école semble accorder une marge de manœuvre aux établissements, précisons qu'il s'agit d'un exercice strictement formel, puisqu'il émane surtout de la direction générale du district et qu'il doit s'intégrer au programme ministériel d'évaluation des écoles. Dans chaque école est formé un **comité parental d'appui à l'école** (CPAE), lequel est composé de six à douze membres : le directeur de l'école, des représentants des parents élus, un enseignant élu par ses pairs, un élève élu par ses pairs, un ou deux représentants de la communauté nommés par les parents membres et un représentant du CED. Les fonctions du CPAE se résument à la révision du rapport de rendement de l'école et à la formulation d'avis au directeur sur l'élaboration des politiques de même que sur la mise en œuvre et le suivi du plan d'amélioration de l'école. Le président du comité doit également être consulté par la direction générale du district sur le choix et l'évaluation du directeur de l'école.

24. Le rapport de ce comité a fait suite aux audiences publiques tenues en mars 2000 au sujet de la structure du système éducatif.

En bref, la réintroduction des CED a permis au Nouveau-Brunswick de faire un pas vers une plus grande gestion locale de l'éducation. Elle marque un gain en matière de démocratie scolaire du fait que les CED sont composés d'élus. D'un autre côté, la réforme n'a pas eu de répercussions sur l'autonomie des écoles. La volonté gouvernementale de renforcer l'implication parentale est aussi mise en doute en raison du rôle limité et consultatif des CPAE.

3.2 LA FRANCE

Afin d'accroître l'efficacité de son système éducatif, la France s'est engagée, depuis une vingtaine d'années, sur la voie d'une gouverne de proximité. Elle l'a fait, d'une part, avec les lois de 1982 et 1983 qui ont décentralisé diverses compétences de l'État en faveur des collectivités territoriales (les régions, les départements et les communes)[25] et, d'autre part, en déléguant un plus haut niveau de responsabilité au palier intermédiaire et aux établissements.

L'État conserve l'entière responsabilité du service public de l'enseignement : il définit les objectifs de la politique éducative de même que le contenu de l'enseignement et des diplômes en plus d'assurer la gestion et la rémunération du personnel enseignant et administratif[26]. Chacun des paliers territoriaux étant géré par un conseil élu au suffrage universel, la participation de la population s'exerce aux différentes élections et non uniquement aux élections nationales.

Au palier intermédiaire se trouvent deux échelons administratifs qui sont des services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale : les académies et les inspections académiques. Les académies sont des circonscriptions administratives de l'Éducation nationale qui permettent de mettre en œuvre en région la politique éducative définie par le gouvernement et d'agir en fonction du contexte local, en partenariat avec les collectivités territoriales (communes, départements et régions). À la tête d'une académie se trouve un recteur, nommé par décret présidentiel, qui représente le ministre de l'Éducation nationale. Il assume les responsabilités de l'ensemble du service public de l'éducation dans l'académie (de la maternelle à l'université), tout en exerçant des compétences dans le domaine de l'enseignement privé sous contrat. L'académie est dotée d'un **Conseil académique de l'Éducation nationale** (CAEN), lequel est composé de membres désignés par le préfet de la région représentant les collectivités locales, les enseignants, les parents, les étudiants et les syndicats. Le CAEN a une fonction consultative sur toute question portant sur l'organisation et le fonctionnement des services éducatifs dans l'académie. Quant aux inspections académiques, elles sont des directions des services départementaux de l'éducation nationale à l'échelon départemental, à la tête desquelles se trouvent des inspecteurs d'académie nommés par décret présidentiel sur proposition du ministre de l'Éducation nationale. L'inspecteur d'académie représente le recteur au niveau départemental. Il gère l'organisation scolaire, le personnel (de l'enseignement primaire essentiellement), la scolarité, la vie scolaire, l'organisation des examens et concours, etc. Au niveau du département, le **Conseil départemental de l'Éducation nationale** (CDEN) joue sensiblement le même rôle que le CAEN. Il est composé de délégués des collectivités locales, des parents et des élèves.

En ce qui touche les établissements, leur degré d'autonomie varie selon l'ordre d'enseignement, les écoles primaires ayant peu d'autonomie comparativement aux collèges et aux lycées. La gestion de l'école primaire est sous l'entière responsabilité de la commune. Le rôle du directeur, placé sous l'appréciation de l'inspecteur de l'Éducation nationale, consiste à veiller au bon fonctionnement de l'école et au respect de la réglementation des instances hiérarchiques (Eurydice, 1996). L'espace d'autonomie des écoles réside principalement dans le projet d'école, lequel vise à déterminer les moyens de mettre en

25. Les écoles primaires, étant déjà sous la responsabilité des communes, les collèges ont été placés sous l'autorité des départements et les lycées sous l'autorité des régions.

26. La répartition des compétences est tirée du site Internet du ministère de l'Éducation et de l'Aménagement du territoire : www.interieur.gouv.fr (juin 2000).

œuvre les objectifs et les programmes nationaux, en fonction des caractéristiques de la population scolaire et des ressources environnantes (Eurydice, 1999, p. 9). Chaque école primaire est pourvue d'un **conseil d'école**, lequel vote le projet d'école et le règlement intérieur, coordonne la semaine scolaire et donne son accord sur l'organisation d'activités complémentaires ou sur toute question concernant le fonctionnement de l'école. Présidé par le directeur de l'établissement, le conseil d'école est constitué de tous les enseignants, du maire et de son conseiller municipal chargé des affaires scolaires, du délégué départemental de l'éducation chargé de visiter les écoles et de parents élus à un scrutin proportionnel de liste dont le nombre équivaut à celui des classes.

Au secondaire, les collèges[27] sont sous la responsabilité des départements alors que les lycées[28] sont sous l'autorité des régions. Les collèges et les lycées disposent de quatre formes d'autonomie :

> statuaire, en raison des lois qui les transforment en établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) et qui définissent leurs rôles et compétences[29] ;
> administrative, du fait que le chef d'établissement veille au bon fonctionnement et à la mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux ;
> financière, puisque le chef d'établissement est responsable de l'exécution du budget voté par le conseil d'administration et approuvé par les autorités ;
> pédagogique et éducative, qui se manifeste notamment par l'élaboration d'un projet d'établissement (Bourliaud, 1997, p. 96-97).

Dans chaque collège et lycée, deux instances sont formées : le conseil de classe et le conseil d'administration. Le **conseil de classe** examine les questions pédagogiques liées à la vie de la classe ; il évalue le cheminement de la scolarité de chaque élève et énonce des propositions d'orientation. Ayant à sa tête le chef d'établissement ou son représentant, le conseil de classe se compose de professeurs de la classe, du conseiller principal ou du conseiller d'éducation, du conseiller d'orientation, de représentants des élèves ainsi que de délégués de parents choisis par le chef d'établissement parmi ceux figurant sur une liste fournie par les associations ou groupements de parents d'élèves élus. Le **conseil d'administration** est, quant à lui, l'organe exécutif des collèges et des lycées. Présidé par le chef d'établissement, il est composé de représentants du personnel de l'école[30], du conseiller principal d'éducation, de représentants élus des parents d'élèves, de représentants élus des élèves et de représentants des élus locaux. Le conseil d'administration adopte les règles d'organisation de l'établissement, le budget, le règlement intérieur et le projet d'établissement. Chaque année, il établit un rapport sur l'organisation pédagogique de l'établissement et ses conditions matérielles de fonctionnement (mise en œuvre du projet d'établissement, objectifs à atteindre et résultats obtenus).

Tout compte fait, un mouvement de décentralisation est bel et bien entamé en France, mais le poids de l'État demeure présent aux divers paliers de l'administration scolaire. Les établissements scolaires demeurent soumis aux prescriptions multiples des autorités hiérarchiques. Le caractère formel de l'autonomie des écoles, qui s'exerce principalement par le biais du projet d'établissement, laisse présumer un processus démocratique restreint aux conseils d'école et aux conseils d'administration. La décentralisation s'est certes accompagnée d'un souhait d'impliquer davantage les parents, mais la représentation parentale demeure minoritaire et consultative aux trois paliers où elle existe. Il semble également que la participation des parents aux instances des établissements reste faible et que les parents estiment y être relégués à un simple rôle de ratification. Enfin, malgré

27. En fonction de l'examen du nombre d'années de scolarité, les collèges français dispensent l'équivalent québécois de la dernière année du primaire et des trois premières années du secondaire (Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2005, p. 14).

28. En fonction de l'examen du nombre d'années de scolarité, les lycées français dispensent l'équivalent québécois des deux dernières années du secondaire et de la première année de l'enseignement collégial (Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2005, p. 14).

29. Voir la loi du 25 janvier 1985 et le décret du 30 août 1985.

30. Représentants du personnel de direction, du personnel d'enseignement et d'éducation ainsi que du personnel administratif constitué des représentants du domaine social et de celui de la santé, des domaines techniques, des ouvriers et des employés de service.

des taux de participation plutôt impressionnants, les autorités françaises s'inquiètent du fait que de moins en moins de parents se prévalent de leur droit de vote pour élire leurs représentants au conseil d'école et au conseil d'administration des collèges et lycées : entre 2002-2003 et 2005-2006, la proportion d'électeurs est passée de 50 % à 44 % pour le premier degré et de 30 % à 27 % pour le second[31].

3.3 L'ANGLETERRE

Contre toute attente, le système éducatif anglais, traditionnellement très décentralisé, a connu depuis les vingt dernières années une vague centralisatrice, dont la loi sur la réforme de l'enseignement de 1988 en est la fondatrice. Les mesures mises en place en ce sens avaient pour objectif d'améliorer le niveau des acquis des élèves jugé faible au regard de la moyenne européenne. Un programme national a été introduit de même que des évaluations normalisées à chacun des *key stages*, c'est-à-dire qu'au terme de chacune des périodes pour lesquelles est défini un programme national (soit à 7, 11, 14 et 16 ans), une évaluation mesure la performance des élèves en fonction des objectifs à atteindre. Par ailleurs, une régulation est maintenue par le marché en renforçant le droit des parents de choisir l'école de leurs enfants. Ainsi, tout en encourageant la concurrence entre les écoles, le gouvernement affermit le pilotage national en augmentant les exigences : il émet des objectifs chiffrés et oblige les écoles de quantifier et de diffuser les résultats des élèves. De fait, le système anglais en est un d'imputabilité.

Les responsabilités en matière d'éducation se partagent essentiellement entre le gouvernement central, les gouvernements locaux et les *governing bodies* des établissements scolaires. En ce qui touche le gouvernement central, il a la charge de définir et de gérer directement les stratégies nationales.

Les autorités locales sont formées d'un conseil dont les membres sont élus à un scrutin majoritaire. Chaque conseil possède un comité interne responsable de l'éducation : les ***Local Education Authorities*** (*LEA*). Les responsabilités des LEA ont été réduites ces dernières années, plusieurs d'entre elles ayant été réparties entre le gouvernement central et le *governing body*. Leur rôle consiste à assurer la qualité du service public de l'éducation et à offrir un service-conseil aux écoles. Pour ce faire, elles financent les écoles d'État, elles veillent à ce que les programmes nationaux soient respectés et elles font la gestion des places. Elles sont dotées d'un *Chief Education Officer*, désigné par le conseil local et assisté dans ses fonctions par un personnel professionnel et administratif (Eurydice, 2003, p. 10-11). Des représentants des *parent governors*[32] et des autorités religieuses doivent être intégrés dans chaque comité des LEA responsable de l'éducation. Ainsi, de deux à cinq représentants des parents par LEA, nommés par leurs pairs, exercent une fonction plutôt apolitique, puisqu'elle consiste à favoriser la communication entre les LEA et les parents.

Toutes les écoles financées par l'État sont dotées d'un *governing body*, dont la composition varie selon la catégorie et la taille de l'école. En règle générale, il est formé du directeur de l'établissement, de représentants des parents élus, de représentants élus du personnel enseignant et non enseignant, de membres de la communauté désignés par le *governing body*, de représentants désignés par la LEA ou de l'organe fondateur de l'école. Le *governing body* détient une réelle autonomie dans la gestion des ressources humaines, budgétaires, pédagogiques et matérielles de l'établissement ; il est responsable du recrutement et du salaire du personnel, il décide des orientations pédagogiques, il met en œuvre le programme national et il exerce un contrôle complet sur le budget de l'établissement. Le *governing body* est responsable devant les parents et la communauté locale par le biais d'un rapport annuel qu'il a le devoir de rendre public. La direction de l'école, qui représente l'exécutif du *governing body*, est responsable devant lui.

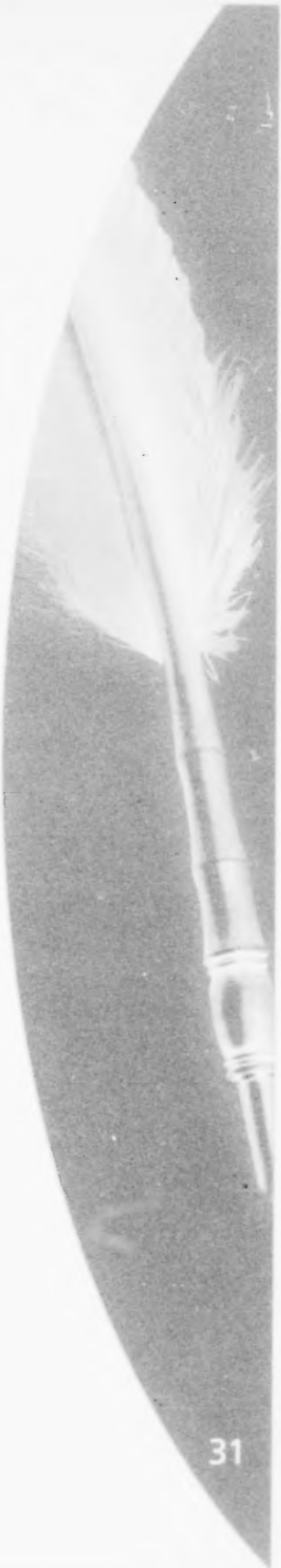
31. Les données sur la participation des parents sont produites par le ministère français de l'Éducation nationale. Elles sont disponibles à l'adresse suivante : www.education.gouv.fr/part/election.htm (juin 2005).

32. À ce sujet, consulter la directive *Parent governor representatives on local authority committees dealing with education* : www.opsi.gov.uk/si/guidance2003.pdf (juin 2005).

Si elle jouit d'un haut degré d'autonomie, l'école doit se soumettre à un dispositif de régulation incarné dans un système d'inspectorat. De fait, l'*Office for Standards in Education* (OFSTED), un département indépendant du ministère de l'Éducation, a un pouvoir d'inspection sur toutes les composantes du système éducatif. Ainsi, dans les écoles, il évalue la qualité d'enseignement et la gestion financière, et au sein des LEA, la gestion et le plan d'amélioration des écoles. Après avoir recueilli l'appréciation des parents sur l'établissement scolaire et effectué l'inspection de l'école, l'OFSTED soumet à la direction de l'école un rapport que celle-ci doit soumettre aux parents et aux médias régionaux. Ensuite, la direction doit mettre en œuvre un plan d'action tenant compte des recommandations de l'OFSTED et en rendre compte annuellement devant les parents, les LEA et le ministre de l'Éducation (Lessard et autres, 2002, p. 21-24). En l'absence d'améliorations notables, des sanctions sont prises contre l'école, lesquelles peuvent aller « jusqu'au congédiement de la direction de l'école ou de certains membres du personnel enseignant ou même à l'engagement d'une nouvelle équipe de gestion et d'enseignement » (Deraspe et autres, 2003, p. 27). L'interventionnisme de l'État est donc fonction des résultats obtenus : les écoles dites performantes se voient attribuer plus d'autonomie dans la gestion de leur établissement alors que les autres doivent se soumettre, jusqu'à ce que la situation s'améliore, à un plan d'action plus strict ainsi qu'à la gouverne de la LEA et du gouvernement central.

En bref, dans un souci de renforcer la réussite scolaire, l'Angleterre a connu une centralisation de son système éducatif ; l'extension de l'autonomie des écoles a contribué à contourner les LEA et à renforcer le pilotage national. Le confinement des LEA dans un rôle de service-conseil aux écoles et le fait qu'elles soient en concurrence avec des fournisseurs privés les subordonnent à une régulation par le marché qui va à l'encontre de la conception habituelle d'un pilier démocratique. L'exercice de la démocratie au sein des *governing bodies* s'est affermi avec la marge de manœuvre accrue donnée aux écoles : quoiqu'ils soient soumis à une logique d'obligation de résultats, les *governing bodies* détiennent de réels pouvoirs décisionnels sur plusieurs sujets. Les objectifs chiffrés et les nombreuses exigences nationales, combinés à la pression externe exercée par l'OFSTED, s'inscrivent dans une logique d'imputabilité et de contrôle *a posteriori* du gouvernement central et viennent amoindrir le pouvoir des établissements. En ce qui touche l'implication des parents, elle se concentre dans les *governing bodies*. Les parents détiennent aussi un certain pouvoir dans la mesure où ils peuvent choisir l'école de leurs enfants.

En guise de conclusion, les gouvernements du Nouveau-Brunswick, de la France et de l'Angleterre sont tous guidés par des objectifs d'efficacité et de qualité, de gestion de proximité et de partenariat avec les parents. La structure de la gouverne en éducation diffère toutefois considérablement d'un modèle à l'autre. De plus, les moyens empruntés pour assurer l'encadrement de l'État fait de l'Angleterre un cas à part. En ce qui touche l'exercice de la démocratie scolaire, il se résume, à toutes fins pratiques, à une dimension consultative au Nouveau-Brunswick et en France : la volonté d'intégrer les parents ne se reflète pas dans les mécanismes mis en place et les parents sont généralement des partenaires inégaux. L'Angleterre se distingue par la délégation d'un réel pouvoir aux parents au sein des *governing bodies*, ce qui paraît comparable aux conseils d'établissement québécois. Le Québec fait toutefois figure d'exception du fait que les parents sont également intégrés au niveau intermédiaire, grâce aux fonctions des commissaires parents et du comité de parents. Bref, le système scolaire québécois paraît se démarquer par l'importance de la place qu'il accorde aux parents. C'est d'ailleurs à ce constat qu'était parvenue la délégation du Département de l'instruction publique de Genève à la suite d'un séjour au Québec en janvier 2004 : « Contrairement à la Suisse, la province canadienne intègre à part entière les parents dans la concertation en matière éducative. » (Bussard, 2004.)



4 LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE EN ÉDUCATION : ÉLÉMENTS DE CONJONCTURE

La réflexion entreprise par le Conseil sur la démocratie scolaire est d'autant plus importante que nous vivons à une époque où la participation des citoyens à la vie publique suscite un grand questionnement. Ce questionnement est surtout alimenté par la désertion des formes traditionnelles d'engagement citoyen, laquelle se manifeste principalement par une baisse massive des taux de participation lors des différents scrutins auxquels la population est conviée. Ce constat n'est pas unique au Québec ou au Canada, mais figure comme une tendance lourde dans l'ensemble des démocraties occidentales. Pour certains, le portrait est à ce point sombre pour parler d'une panne, d'une crise ou d'un déficit démocratique (section 4.1). La situation apparaît particulièrement inquiétante du fait qu'elle s'explique principalement par l'indifférence politique des jeunes (section 4.2). En revanche, nous remarquons que l'engagement citoyen s'ouvre sur de nouvelles voies (section 4.3), ce qui permet de considérer plus largement l'état de la démocratie. Ce détour sur la démocratie comprise au sens large apparaît nécessaire pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la démocratie scolaire.

4.1 LA DÉMOCRATIE ÉLECTIVE EST-ELLE EN CRISE ?

Au Canada, ce sont les pouvoirs les plus décentralisés qui sont le plus durement touchés par de hauts taux d'abstention électorale, soient les secteurs municipal et scolaire. Les plus récentes élections générales ont attiré 45 % des personnes aptes à voter pour le secteur municipal (en 2005) et 8 % pour le secteur scolaire (en 2003)[33], alors que les taux de participation aux élections provinciales (en 2003) et fédérales (en 2004) s'élevaient respectivement à 70 % et 61 %[34]. Mais, de façon générale, force est d'admettre qu'il fut un temps où il était beaucoup plus facile, pour les candidats et les partis politiques, de *faire sortir le vote*, pour reprendre une expression prisée par les acteurs politiques. Le déclin de la participation électorale affecte tous les paliers politiques et l'ensemble des élections qui s'y tiennent. Les données du graphique 1 sont éloquentes à cet égard. Aux élections législatives du Québec, la participation a chuté de 13,8 points de pourcentage entre 1970 et 2003 (passant de 84,2 % à 70,4 %). Aux deux plus récentes élections fédérales, les taux de participation ont frôlé la barre du 60 % alors qu'ils se situaient généralement autour de 70-75 %. En Ontario, quoique la participation électorale soit toujours un peu plus faible qu'au Québec et au Canada, elle est descendue à son plus bas niveau en 2003, n'atteignant même pas 60 %.

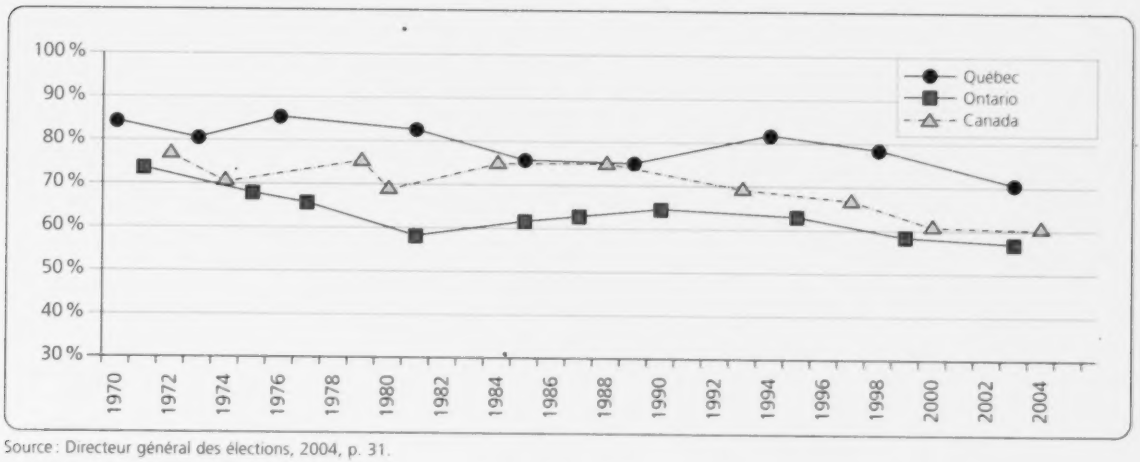
Le fléchissement des courbes de la participation électorale n'est pas un phénomène propre au Canada. Il s'observe dans bon nombre de pays occidentaux, tel que l'illustre le graphique 2 ; entre 1970 et 2004, les taux de participation électorale ont chuté tant en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Suisse qu'au Japon et aux États-Unis. Notons que la situation qui prévaut en Australie et en Belgique est particulière, puisque la participation électorale y est obligatoire. L'abstention pouvant mener à des sanctions, les taux de participation s'élèvent toujours au-delà de 90 % (données non illustrées).

Plusieurs auteurs et chercheurs contemporains, dont font partie Gérard Mendel et Henry Milner, se sont interrogés sur la conjoncture qui a mené à cette *panne de la démocratie* de même qu'au désengagement social qui paraît l'accompagner. Pour Milner (2004), c'est le niveau de compétences civiques qui est en cause. Telles qu'il les définit, les compétences civiques sont « à la fois un attribut individuel et un indicateur agrégé permettant de comparer les sociétés selon la proportion d'individus "civiquement" compétents, c'est-à-dire possédant les connaissances nécessaires pour effectuer des choix politiques éclairés » (Milner, 2004, p. 96). Milner retient plusieurs indicateurs du niveau de compétences civiques afin d'en étudier la corrélation avec la participation aux élections municipales dans quinze démocraties occidentales. Il ressort de ses analyses que le taux

33. Voir le graphique 3 à la deuxième partie du présent rapport.
34. Voir le graphique 1.

GRAPHIQUE 1

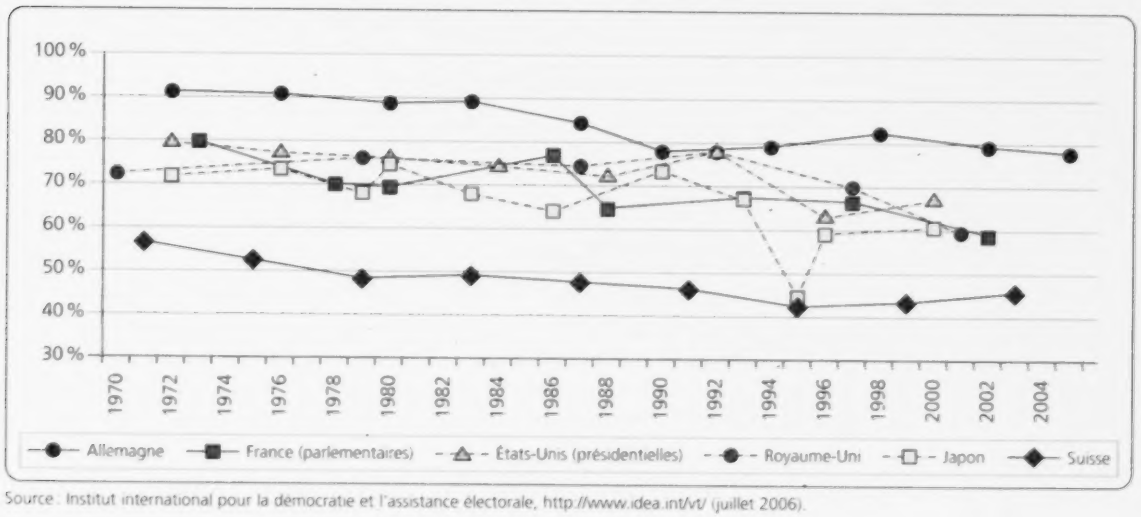
TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU QUÉBEC, DE L'ONTARIO ET DU CANADA, DE 1970 À 2004



Source : Directeur général des élections, 2004, p. 31.

GRAPHIQUE 2

TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DANS QUELQUES PAYS ÉTRANGERS, DE 1970 À 2004



Source : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, http://www.idea.int/vt/ (juillet 2006).

d'analphabétisme fonctionnel, la dépendance télévisuelle (écoute élevée de la télévision commerciale au détriment de la lecture de journaux et de la fréquentation des bibliothèques), le financement principalement privé de la diffusion de l'information politique, la mise en place de politiques d'éducation des adultes de même que l'accès aux technologies de l'information sont fortement corrélés à la participation électorale. De là, Milner confirme la relation entre l'engagement civique et le niveau de compétences civiques.

Eu égard à cette compétence civique, « le portrait est, on ne peut plus, clair : les Québécois se classent bon derniers » (Milner, 2004, p. 312) parmi l'ensemble des citoyens canadiens. C'est sur la base de la lecture de journaux, du nombre d'heures d'écoute télévisuelle, du taux d'analphabètes fonctionnels, du taux de décrochage scolaire, de la part de la population touchée par l'éducation des adultes et de la fréquentation de bibliothèques que Milner en arrive à cette conclusion. Toutefois, en dépit de ce faible niveau de compé-

tences civiques, les Québécois ont tendance à participer davantage aux élections que leurs voisins du reste du Canada :

> [...] les Québécois manifestent un engagement civique plus intense que les citoyens des autres provinces (participation aux élections à tous les niveaux [sic], intérêt pour la politique et adhésion à un parti). Les compétences civiques elles-mêmes restent cependant plus faibles (Milner, 2004, p. 306).

Mais par rapport aux pays occidentaux étudiés, c'est l'ensemble du Canada qui se distingue par un faible niveau de compétences civiques (Milner, 2004, p. 306-311). Ce constat apparaît cohérent avec l'observation de Milner qui veut que « parmi les pays démocratiques, le Canada a connu récemment le déclin le plus dramatique au chapitre de la participation électorale » (Milner, 2004, p. 305).

Suivant la logique de sa thèse, Milner (2004, p. 320-322) propose des mesures sur lesquelles une société comme le Québec peut agir pour rehausser le niveau de compétences civiques et, en bout de ligne, le niveau d'engagement civique. Nous pouvons retenir les mesures suivantes : l'implantation d'un régime électoral proportionnel en vue de faciliter l'information aux citoyens ; l'investissement dans l'éducation pour améliorer les habiletés et les habitudes en lecture et pour contrer le décrochage scolaire ; l'amélioration des services de bibliothèques publiques ; l'augmentation des subventions allouées aux journaux ; le renforcement de la programmation publique diffusée sur le câble.

Pour Gérard Mendel (2003), qui a mené pendant près de 40 ans des recherches en psychanalyse, en sociologie et en anthropologie, cela ne fait aucun doute que la démocratie est en panne. Cette panne s'observe dans l'ensemble des pays démocratiques et ne concerne pas seulement les élections, mais également la participation dans son sens le plus large : désacralisation de l'autorité, perte de foi dans les idéologies globalistes, sentiment que les forces économiques dominent, etc. (Mendel, 2003, p. 6.) D'après Mendel, c'est parce qu'ils sentent qu'ils n'ont plus d'emprise sur ce qui se passe dans leur entourage que les individus cessent de participer. Il importe selon l'auteur de revoir l'ensemble du processus de socialisation démocratique. Pour qu'il remplisse pleinement sa mission, ce processus doit permettre à chacun : 1) d'avoir son mot à dire en ce qui concerne le groupe auquel il appartient, 2) de se faire entendre, c'est-à-dire d'obtenir des réponses des autres partenaires réunis dans le groupe et qui formuleront, eux aussi, des questions et des réponses et, enfin, 3) de transmettre la parole collective à l'aide d'une régulation à laquelle adhèrent l'ensemble des individus répartis dans des groupes inégaux en pouvoir et différents les uns des autres (Tardif, 2005, p. 174).

Par ailleurs, Mendel considère que la démocratie, telle que nous la connaissons aujourd'hui, s'est construite par une accumulation d'acquis comme le droit d'association, les syndicats et le vote des femmes, pour ne nommer que ceux-ci.

> [Mendel] croit que l'homme moderne n'est plus prêt à faire confiance aux substituts parentaux (comme les représentants ou les élus qui doivent agir « en bon père de famille ») et qu'il faut ajouter à la démocratie une formule de participation nouvelle autour de laquelle ses réflexions contribuent à en structurer la forme concrète (Tardif, 2005, p. 176).

C'est dans ce contexte que Mendel milite en faveur d'une nouvelle forme de participation citoyenne, en addition à la démocratie représentative : la démocratie participative. Il importe pour Mendel que cette démocratie participative soit basée sur le concept d'*acte pouvoir*, dans la mesure où elle doit permettre aux individus d'exercer davantage de pouvoir sur les actes qu'ils posent (Mendel, 2003, p. 225). C'est aussi en ce sens que se prononçait l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), adressant à cet effet une mise en garde aux gouvernements.

> Si la participation des citoyens à l'élaboration des politiques peut apporter des avantages considérables, les gouvernements ne doivent pas sous-estimer les risques associés à des mesures inadéquates et mal conçues [...]. Alors que le but de telles mesures doit être d'améliorer la qualité, la crédibilité et la légitimité des décisions des pouvoirs

> publics, c'est l'effet contraire qui risque d'être obtenu si les citoyens découvrent que leurs efforts pour être informés, donner leur avis et participer activement au processus politique sont négligés ou n'ont aucun effet sur les décisions (OCDE, 2001, p. 22).

Cette idée avait également été avancée par Godbout, dans la mesure où il constatait « que les usagers refusent de *participer* dans une organisation sans recevoir un pouvoir équivalent » (Godbout, 1987, p. 151). Bref, selon Mendel, les citoyens participent plus activement lorsqu'ils estiment avoir un pouvoir d'influence sur les décisions et que leurs avis sont pris en compte. De plus, parce qu'elle met l'accent sur le sentiment d'emprise de l'individu sur ce qui l'entoure, la thèse de Mendel permet d'envisager que la démocratie scolaire, qui est une démocratie de proximité, puisque les décisions qui y sont prises sont généralement centrées sur les activités quotidiennes des citoyens, devrait susciter un intérêt plus vif et, surtout, intéresser davantage de citoyens.

Précisons que le Conseil considère les thèses de Milner et de Mendel avec un certain recul. La thèse de Milner se voit infirmée par le cas québécois, puisque en dépit de faibles compétences civiques, l'engagement y apparaît plus élevé qu'ailleurs au Canada. Quant à la thèse de Mendel relative à la démocratie de proximité, elle ne s'applique guère à la démocratie scolaire, car, au regard des taux de participation électorale notamment, celle-ci ne suscite pas un intérêt plus marqué des citoyens.

4.2 LES JEUNES ET LE DÉCLIN DE LA PARTICIPATION ÉLECTORALE

Si la participation électorale est en décroissance au Québec, c'est celle des jeunes qui en a le plus souffert. La faible propension au vote est certes un phénomène habituel chez les jeunes. Ce qui ne l'est pas, toutefois, c'est la recrudescence de ce phénomène : l'abstention des jeunes nés après 1970 a grimpé de 14 points de pourcentage entre les élections canadiennes de 1993 et de 2000, passant de 18 % à 32 %, alors que l'abstention des cohortes plus âgées est demeurée pratiquement stable (Blais et autres, 2002, p. 46). Bref, l'abstention politique des jeunes, qui bien souvent n'ont encore jamais voté, apparaît comme l'un des facteurs clés du déclin de la participation électorale au Canada. Ici encore, le Québec et le Canada ne font pas bande à part, puisque l'abstentionnisme politique des jeunes est un phénomène sans frontières. Il semble néanmoins affecter plus particulièrement le Canada, la Grande-Bretagne et les États-Unis (Milner, 2005, p. 3).

L'abstentionnisme des jeunes est très inquiétant pour la santé démocratique du Québec et pour l'avenir de l'ensemble de la société.

> [C]omme l'exercice ou le non-exercice du droit de vote est une habitude qui tend à se perpétuer, la baisse de la participation électorale va s'accélérer à mesure que les nouvelles cohortes, arrivées à l'âge de voter mais n'ayant pas pris l'habitude de le faire, remplaceront les cohortes plus âgées qui, elles, avaient l'habitude de voter (Milner, 2005, p. 25).

Mais ce qui est encore plus inquiétant, c'est que les jeunes ne vont pas voter en raison principalement de leur indifférence politique, c'est-à-dire leur désintérêt pour la politique électorale. C'est ce que révèlent bon nombre d'études sur la question, dont celles de Blais et autres (2002)[35] et de Pammett et LeDuc (2003)[36]. Certes, la littérature recèle de nombreux facteurs explicatifs de la faible participation électorale des jeunes. Cherchant à les mettre en lumière, Brenda O'Neill (2004) distingue, au niveau micro, le niveau de compétences, les circonstances et la motivation et, au niveau macro, la réussite de la démocratie libérale, la complexité de la gouvernance, le peu d'influence des députés par rapport au premier ministre, le système électoral et l'absence de véritables luttes politiques. Elle conclut toutefois de son tour d'horizon que les facteurs d'ordre personnel paraissent

35. Sur la base des résultats d'un sondage mené en 2000 au Canada auprès de plus de 3 000 répondants, Blais et autres (2002) relient l'abstention des jeunes à leur faible niveau de connaissances politiques et à leur désintérêt pour la politique.

36. L'étude de Pammett et LeDuc (2003), menée en 2002 pour le compte d'Élections Canada auprès de plus de 5 600 Canadiens, en arrive à la même conclusion : la baisse du taux de participation chez les jeunes s'explique non par leur insatisfaction, mais par leur désaffection.

plus probants que les facteurs d'ordre structurel. Et, sur ce plan, « deux facteurs, la compétence et le degré de motivation, offrent le plus d'intérêt pour comprendre ce phénomène moderne » (O'Neill, 2004, p. 5). Bref, les jeunes se caractérisent par une forte indifférence à l'égard de la politique électorale et ils sont moins renseignés et politisés que leurs aînés. Ces deux facteurs sont fortement liés dans la mesure où il faut souvent être informé sur un sujet avant d'y manifester de l'intérêt.

Pour Milner (2005), la véritable menace ne vient pas du fait que les jeunes ne vont pas voter, mais plutôt de leur manque de connaissances et d'information pour faire un choix éclairé. Suivant la logique de sa thèse sur les compétences civiques (Milner, 2004), Milner avance que le principal défi qui nous est posé comme société consiste à réduire le coût que les citoyens, et plus particulièrement les jeunes, doivent investir pour être suffisamment informés pour voter. Dans une récente étude cherchant à mieux comprendre ce phénomène et, surtout, à envisager des pistes de solutions, Milner (2005) partage les jeunes non votants en deux groupes : 1) les décrocheurs scolaires qui portent si peu d'attention à l'environnement politique parce qu'ils ne détiennent pas les connaissances requises pour effectuer des choix entre les partis et les candidats ; 2) les protestataires qui ne votent pas plus que les décrocheurs, mais qui sont suffisamment informés pour faire des choix. Ces derniers préfèrent généralement s'engager dans des formes moins conventionnelles de militantisme. Les protestataires politiques regroupent relativement peu d'individus. C'est pourquoi Milner concentre son analyse sur le phénomène des décrocheurs. L'un des constats auxquels parvient l'auteur à propos des décrocheurs, c'est qu'il faut les garder à l'école le plus longtemps possible parce que, généralement, les décrocheurs politiques sont aussi des décrocheurs scolaires. Il faut mettre tous les efforts pour les garder suffisamment longtemps à l'école pour qu'ils y acquièrent « des habiletés et des habitudes d'apprentissage qui les pousseront à prendre leur place au sein de la société en tant qu'adultes » (Notre traduction, Milner, 2005, p. 13). Pour pallier le phénomène du décrochage politique des jeunes, Milner formule trois recommandations :

> réformer les institutions politiques en introduisant un scrutin proportionnel de manière à améliorer la représentativité des petits partis et renforcer la légitimité du système politique aux yeux des jeunes ;
> accroître le niveau de connaissances des jeunes en les gardant plus longtemps à l'école ;
> offrir aux jeunes des cours d'éducation civique afin de promouvoir l'habitude d'être attentif à l'information politique en invitant, notamment, les représentants des partis politiques à se présenter dans les salles de classe.

L'objectif au cœur de ces recommandations est d'offrir aux jeunes qui auront bientôt l'âge de voter un programme d'éducation à la citoyenneté qui amènera à la fois les débats et les partis politiques au sein même de la classe. Cela donnera à ces jeunes ainsi qu'à leurs parents la possibilité de voter dans le contexte d'un nouveau système électoral au sein duquel tant les partis politiques que leurs partisans peuvent s'attendre à une représentation équitable (Notre traduction, Milner, 2005, p. 17).

Les travaux d'André Blais (2000) apportent un éclairage complémentaire à l'indifférence politique des jeunes. Cherchant à évaluer la thèse du choix rationnel, qui veut qu'une personne se déplace pour voter lorsque les avantages escomptés sont supérieurs au prix à payer, Blais fait ressortir la prépondérance d'un autre ordre de fait : le sens du devoir.

J'en conclus que pour beaucoup de gens, voter est non seulement un droit, mais aussi un devoir de citoyen. En effet, la conviction que dans une démocratie chaque citoyen devrait voter incite un bon nombre de personnes à le faire, et ce, à presque toutes les élections. Ce sens du devoir civique n'est pourtant pas partagé par tous et chacun et peut varier d'un pays à l'autre, et d'une époque à l'autre (Notre traduction, Blais, 2000, p. 113).

Le sens du devoir paraît plus élevé chez les personnes âgées et chez celles pour qui la pratique religieuse est importante. Dans cette veine, la récente baisse de la participation électorale est attribuable à l'affaiblissement du sens du devoir, lequel est lié, pour Blais, au phénomène de laïcisation. « Le phénomène de laïcisation, en particulier, amène un

relativisme moral qui affaiblit la conviction qu'ont les personnes que voter est bon et ne pas le faire, mauvais. » (Notre traduction, Blais, 2000, p. 114.) De fait, nous pouvons trouver dans la thèse de Blais un élément d'explication à l'indifférence politique des jeunes : n'ayant plus autant d'influence que jadis sur les valeurs sociales, l'Église n'a pu favoriser le développement du sens du devoir chez les jeunes cohortes.

4.3 VERS D'AUTRES FORMES D'ENGAGEMENT CITOYEN

En parallèle au déclin de la participation électorale, nous observons le développement de diverses formes d'engagement civique. C'est ce que rend compte notamment l'OCDE (2001) à la lumière d'une série d'études menées de 1999 à 2001 sur les relations des administrations des pays membres de l'OCDE avec les citoyens. Tous les pays étudiés tendent à accroître l'implication des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques par l'information, la consultation et la participation. Si l'information aux citoyens s'est largement accrue, la consultation tend à se développer alors que la participation des citoyens dans la prise de décision demeure rare à ce jour (OCDE, 2001, p. 25).

L'OCDE met en lumière plusieurs éléments contextuels qui ont incité les administrations à s'engager dans des entreprises de ce genre visant l'information, la consultation et la participation des citoyens. Nous relevons à ce chapitre l'érosion régulière du taux de participation aux élections, le recul du militantisme politique, la perte de confiance dans les institutions politiques, la formulation de demandes pour une transparence et une responsabilisation accrues ainsi que les pressions adressées aux administrations pour qu'elles tiennent compte du point de vue des citoyens dans la prise de décision (OCDE, 2001, p. 11). En revanche, les priorités qui guident les pays de l'OCDE dans le renforcement de l'engagement citoyen apparaissent variées. Par exemple, des pays comme le Canada cherchent avant tout à consolider la démocratie avec une participation accrue de la population. D'autres visent principalement à renforcer la transparence et le sens des responsabilités (c'est le cas de l'Italie) ou à améliorer la qualité des services (comme l'Australie et le Royaume-Uni) (OCDE, 2001, p. 24). Quoi qu'il en soit, les bénéfices encourus sont multiples :

> [...] une plus grande transparence dans la prise de décision ; une responsabilisation accrue de par le contrôle du citoyen ou d'organes de surveillance ; une plus forte légitimité du processus de décision ; une meilleure qualité des décisions politiques s'appuyant sur un éventail d'informations plus variées ; enfin, une mise en œuvre et une exécution des politiques publiques facilitées grâce à la sensibilisation et à la partition du public à l'élaboration des politiques (OCDE, 2001, p. 14).

L'OCDE rapporte que les « efforts pour introduire des éléments de démocratie participative n'ont pas de vocation à remplacer mais à compléter la démocratie représentative » (OCDE, 2001, p. 21). Comme nous l'avons vu précédemment, cette même idée est défendue avec force par Mendel (2003).

Gagnon et Pagé (1999) relèvent également une diversité de formes de participation citoyenne dans leurs travaux. Les chercheurs en distinguent deux facettes : la participation à la vie politique (participation électorale, adhésion à un parti, charge publique, etc.) et la participation civile (implication au sein d'associations, de comités, de groupes de pression indépendants de l'État). Quant à la participation à la gouverne des établissements de l'État, elle constitue une forme de participation civile des citoyens, celle-ci s'exerçant « dans une zone mixte où se rencontrent la société civile et l'administration publique » (Gagnon et Pagé, 1999, p. 14)[37]. Il ressort de leur analyse comparative de six sociétés (Québec, Canada, États-Unis, France, Australie et Grande-Bretagne) que la participation politique se traduit, dans tous les cas, par des activités variées et non uniquement par la participation électorale (Gagnon et Pagé, 1999, p. 26). Ce constat est particulièrement marqué au Canada, aux États-Unis et en Australie. De plus, les chercheurs observent que la participation civile acquiert une importance significative

37. Plusieurs instances du milieu scolaire, dont le conseil d'établissement, se classent dans cette catégorie de participation.

dans l'ensemble des sociétés étudiées. D'ailleurs, à leurs yeux, l'engagement des citoyens y apparaît plus fort que dans les organisations politiques (Gagnon et Pagé, 1999, p. 29).

Une récente enquête de Statistique Canada, l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation (ECDBP)[38], vient confirmer que l'engagement des citoyens au sein de la société civile est répandu au Canada. Les résultats de cette enquête révèlent en effet qu'au cours de l'année 2004, 85 % des Canadiens ont fait des dons en argent, 45 % ont fait du bénévolat, 83 % sont venus directement en aide à autrui (aide à domicile, soins de santé, soins personnels, etc.) et 66 % ont participé à titre de membre à un groupe, à une association ou à un organisme (Statistique Canada, 2006, p. 63). Au regard de cette dernière forme d'engagement, nous notons que les Canadiens participent à des organismes sportifs et récréatifs (31 %), à des associations professionnelles et syndicales (27 %), à des organismes ou groupes religieux (17 %) ou à des organismes culturels ou pédagogiques ou à des organisations de loisirs (13 %). La moitié de ceux qui participent à titre de membre à un regroupement de ce genre prennent part à des réunions ou à des activités au moins une fois par mois (Statistique Canada, 2006, p. 11). Don, bénévolat, aide directe à autrui et adhésion à un groupe ne sont pas des formes d'engagement isolées. « La plupart des Canadiens se livrent à une combinaison de ces quatre formes d'engagement social au cours d'une année » (Statistique Canada, 2006, p. 11), et seulement 4 % des Canadiens ne s'engagent dans aucune d'entre elles. Par ailleurs, d'importantes disparités régionales sont observées. À tous les indicateurs étudiés[39], le Québec se situe sous les moyennes canadiennes (Statistique Canada, 2006, p. 25, 26, 41 et 53). Ce constat tend à corroborer la conclusion de Milner voulant qu'au Québec « la participation associative est sensiblement plus faible qu'ailleurs au Canada » (Milner, 2004, p. 312).

En ce qui a trait aux jeunes, pouvons-nous croire que leur tendance à s'abstenir de voter aux élections s'accompagne d'un délaissement des autres formes d'engagement civique ? Les données disponibles à cet égard tendent plutôt à démontrer le contraire. D'une part, rappelons que Milner (2005) observe la présence d'un sous-groupe de jeunes non votants, les *protestataires*, qui, quoique peu nombreux, s'engagent par des voies non traditionnelles. D'autre part, l'enquête de Statistique Canada révèle que les taux de bénévolat les plus élevés sont trouvés chez les jeunes de 15 à 24 ans (Statistique Canada, 2006, p. 37). Ce groupe d'âge se distingue d'ailleurs sur plusieurs plans par rapport aux cohortes plus âgées qui s'engagent aussi dans une activité bénévole. Les jeunes de 15 à 24 ans travaillent principalement au sein d'organismes voués à l'éducation et à la recherche de même qu'au sein d'organismes de services sociaux. Ils s'engagent en proportion plus élevée dans l'entraînement et l'arbitrage de même que dans la sollicitation de fonds. Enfin, les raisons qui motivent leur action bénévole sont l'amélioration de leurs perspectives d'emploi, la découverte de leurs points forts et la présence d'amis aussi engagés dans ces activités (Statistique Canada, 2006, p. 10).

La revue du contexte de l'exercice de la démocratie scolaire au Québec, dont a fait l'objet cette première partie du rapport, a permis de mettre en lumière quelques idées-forces. Le Conseil retient d'abord que l'état de la démocratie, entendue au sens large, est fortement mis en question en raison notamment du déclin de la participation électorale observable à tous les paliers de gouvernement, tant au Québec que dans plusieurs pays occidentaux. La littérature consultée associe cette baisse en majeure partie à l'indifférence des jeunes à l'égard de la politique, d'où l'importance que d'aucuns accordent à l'éducation à la citoyenneté et à l'apprentissage de la démocratie. Cependant, une multitude de facteurs autres que la défection des jeunes et leur faible niveau de compétences civiques sont à prendre en considération pour expliquer ce constat. En parallèle, l'engagement social et politique tend à emprunter de nouvelles voies par le biais de la démocratie participative, laquelle vient s'ajouter à la démocratie représentative.

38. Menée en 2004 auprès d'un échantillon représentatif de 20 832 Canadiens de 15 ans et plus, cette enquête dresse un portrait de quatre formes d'engagement social : 1) les dons à des organismes sans but lucratif et de bienfaisance ; 2) le bénévolat ; 3) l'aide directe apportée à autrui ; 4) la participation ou l'adhésion à divers groupes, organismes ou associations.

39. Taux de donateurs, moyenne des dons annuels, taux de bénévolat, moyenne des heures consacrées au bénévolat et taux de participation à des groupes ou associations.

Ensuite, les observations qui se dégagent au regard de la démocratie en général tendent à se refléter sur l'état de la démocratie scolaire. La décentralisation des pouvoirs et des responsabilités en éducation se manifeste comme une tendance lourde dans plusieurs pays occidentaux, décentralisation qui tend à favoriser une plus grande implication des citoyens en général, et des parents en particulier, au milieu scolaire. Le Québec paraît toutefois se distinguer par la place qu'il accorde aux parents au sein de la gouverne : avec la création des conseils d'établissement, les parents ont acquis un rôle de partenaire au même titre que les autres acteurs de l'éducation, et leur participation est passée de consultative à décisionnelle.

Enfin, nous avons vu que l'instauration du suffrage universel aux élections scolaires constitue un acquis majeur de l'histoire des commissions scolaires. Cet acquis reste toutefois à consolider en raison des très faibles taux de participation électorale à ce palier de gouvernement.

Ces balises étant posées, il reste à savoir, au-delà des dispositions législatives, comment s'exerce en pratique la démocratie scolaire. C'est ce que nous tâcherons d'élucider dans la deuxième partie de ce rapport.

DEUXIÈME PARTIE

FORCES, LIMITES ET ENJEUX DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE AU QUÉBEC

Dans cette partie, la problématique de l'exercice de la démocratie scolaire au Québec est présentée sous trois volets : 1) la participation des citoyens à la prise de décision en éducation ; 2) la légitimité du gouvernement scolaire ; 3) l'équilibre entre les instances. Pour chacun de ces volets, les concepts sont clarifiés, les forces et les limites sont exposées et les enjeux pour la démocratie scolaire sont dégagés.

Précisons que les constats formulés au cours de cette partie s'appuient sur divers travaux de recherche, dont certains ont été réalisés par le Conseil lui-même :

- > les études et enquêtes réalisées auprès des acteurs du milieu de l'éducation à la suite de l'instauration des conseils d'établissement ; celles principalement du Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES) (Ministère de l'Éducation, 2002 ; Deniger et autres, 2002)[40] et du Laboratoire de recherche et d'intervention portant sur les professions en éducation du Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (LABRIPROF-CRIFPE) (Lusignan et autres, 2002)[41] ;
- > la consultation menée par le Conseil au printemps 2005 auprès de différents acteurs engagés dans le processus démocratique au sein des établissements d'enseignement primaire et secondaire et au sein des commissions scolaires[42] ;
- > l'appel de mémoires réalisé par le Conseil à l'automne 2005 auprès des organismes liés au monde de l'éducation[43] ;
- > le sondage téléphonique initié par le Conseil au printemps 2006 auprès d'un échantillon représentatif de la population québécoise[44].

1 LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION EN ÉDUCATION

En rapprochant les lieux de décision des citoyens, la décentralisation a favorisé le développement d'un nouveau modèle de gestion au sein du milieu scolaire, lequel mise sur la participation des acteurs. Ce modèle s'incarne principalement au sein des établissements avec l'instauration des conseils d'établissement. Toutefois, la structure de participation citoyenne ne s'y limite pas. Elle recouvre aussi, notamment, les comités de parents et les postes de commissaires parents au conseil des commissaires.

L'importance de la participation citoyenne en éducation ressort clairement de l'ensemble des mémoires recueillis par le Conseil. L'éducation est l'affaire de tous soutiennent bon nombre d'organismes consultés. Quant à la participation parentale, elle est défendue avec ferveur par la FCPQ et le Conseil de la famille et de l'enfance (CFE). À la lumière des observations qu'ils font, la majorité des organismes qui se sont prononcés au sujet des conseils d'établissement lors de notre appel de mémoires se montrent plutôt positifs. Par exemple, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ, 2005, p. 11-12) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN, 2005, p. 15 et 20) s'accordent pour dire que les conseils d'établissement sont sur la bonne voie. L'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES) se montre particulièrement satisfaite de la mise en place des conseils d'établissement : cette instance lui paraît être « le représentant réel de la démocratie scolaire, reflet de sa communauté immédiate et lieu de la réalisation d'actions en vue du développement des jeunes et de la communauté » (AMDES, 2005, p. 9). Quoique la FCPQ soit critique à l'endroit des conseils d'établissement en raison des écueils qu'elle

40. Menée au printemps 2001, cette enquête cherchait à décrire la dynamique des conseils d'établissement du point de vue de ses membres votants. Au total, 1 819 personnes ont répondu au questionnaire, pour un taux de réponse d'un peu plus de 50 %. Elles se répartissent comme suit : 644 enseignants, 88 professionnels, 109 membres du personnel de soutien, 32 membres du personnel du service de garde, 20 membres du personnel sans précision sur leur catégorie et 926 parents. En complément au rapport de cette étude, la CSQ a fait l'analyse des résultats exclusivement pour le milieu francophone. (Voir Jocelyn Berthelot, avec la collaboration de Véronique Brogillette (2002). *Convictions démocratiques et menaces marchandes : analyse de l'opinion des membres votants des conseils d'établissement des écoles francophones*. Québec : Centrale des syndicats du Québec, 92 pages.)

41. Menée en 2001, cette étude a porté sur « les impacts des dernières réformes sur le réseau des commissions scolaires ». Elle a consisté à la conduite de douze groupes de discussion réunissant 140 cadres, directions d'établissement et gérants, d'un groupe de dix-neuf directeurs généraux et de trois groupes rassemblant 30 commissaires.

42. Cette consultation avait pour objectif de connaître l'expérience et le point de vue des acteurs et de cerner les dynamiques des milieux visités en ce qui touche l'exercice de la démocratie scolaire. Le lecteur est invité à consulter la section 1 de l'annexe 2 pour connaître la méthodologie de cette consultation.

43. L'appel de mémoires a servi à mettre en lumière les positions des organisations en ce qui touche la démocratie scolaire. La section 2 de l'annexe 2 précise les modalités de réalisation de cette démarche.

44. Cette étude visait principalement à cerner la connaissance, l'intérêt et la satisfaction de la population québécoise à l'égard du gouvernement scolaire. Les considérations méthodologiques de cette étude sont présentées à la section 3 de l'annexe 2.

y relève, elle reconnaît que leur création « a incarné pour les parents le passage d'une participation consultative à une participation décisionnelle » (FCPQ, 2005b, p. 10).

Il est clair que l'avènement des conseils d'établissement a eu des effets positifs au sein des établissements. Nous remarquons notamment que les conseils d'établissement favorisent l'ouverture de l'établissement à son milieu et la participation des parents. Ils ajoutent de la transparence en ce qui touche la plupart des décisions qui concernent les élèves. Ils forcent les différents groupes d'acteurs (direction, personnel, parents, élèves et communauté) à travailler ensemble, les obligeant à se concerter. Ils leur permettent de se mobiliser autour de projets éducatifs, ce qui développe chez eux leur sentiment d'appartenance à l'égard de l'établissement. Du même coup, les conseils d'établissement contribuent à la mise en œuvre de projets innovateurs qui répondent mieux aux besoins réels et spécifiques de chaque milieu. Les résultats de l'enquête du CRIRES vont dans le même sens. Les membres des conseils d'établissement interrogés dans ce contexte s'entendaient pour dire que le conseil d'établissement améliore la capacité de trouver des solutions innovatrices, l'ouverture de l'école à son milieu et la participation des parents à l'école (Deniger et autres, 2002, p. 122).

Comme la plupart des acteurs consultés, le Conseil salue les dispositions législatives et organisationnelles qui tendent à rapprocher les lieux de décision des citoyens. Il relève cependant un certain nombre d'obstacles qui nuisent à une saine participation citoyenne. Certains de ces obstacles ne sont pas directement générés par le mouvement de décentralisation, mais sont plutôt liés à des facteurs de conjoncture. Leurs conséquences sur l'exercice de la démocratie scolaire n'en demeurent pas moins sérieuses. C'est pourquoi le Conseil leur accorde une attention particulière dans la présente section.

1.1 LE RECRUTEMENT ET LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ACTEURS AU SEIN DES INSTANCES

La structure de participation permet aux parents d'être membres des différentes instances. En effet, des sièges leur sont réservés au conseil d'établissement, au comité de parents, au conseil des commissaires (à titre de commissaires parents) et à l'intérieur de divers comités de la commission scolaire. Pour la FCPQ (2005b, p. 13-14), l'intégration des parents au conseil des commissaires représente « l'implication politique la plus explicite d'un parent dans le réseau scolaire public », une « avancée des plus remarquables de la démocratie participative ». Les parents qui s'engagent dans la structure de participation sont élus par leurs pairs lors de l'assemblée générale des parents.

Toutefois, plusieurs organismes qui ont répondu à notre appel de mémoires ont mis en doute la représentativité des parents qui s'engagent dans le milieu scolaire. Selon la CSN (2005, p. 16), la FCPQ (2005b, p. 5) et le Mouvement jeunesse Baie-James (2005, p. 9), les parents peu scolarisés, les familles monoparentales, les parents provenant de milieux socioéconomiques faibles, les jeunes et les communautés culturelles sont peu représentés dans les instances démocratiques. À la lumière de l'étude réalisée par Marie McAndrew (1989), le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal cernait plusieurs obstacles propres à la participation des parents de milieux défavorisés aux conseils d'établissement : moindre maîtrise de la langue, moindre niveau d'instruction qui entraîne une timidité plus grande à l'endroit du milieu scolaire, conditions de vie plus difficiles et horaires de travail peu propices à la participation, différences culturelles entre l'école *institution de classe moyenne* et les parents ainsi que manque de respect des valeurs et des caractéristiques des milieux défavorisés dans le climat général de l'école et dans le projet éducatif lui-même (Centre de ressources de la troisième avenue, 2003, p. 21-22).

Non seulement la représentativité des parents au sein des instances est-elle mise en doute, mais aussi les difficultés relatives à leur recrutement sont soulignées. Les acteurs que le Conseil a interrogés et plusieurs organismes qui ont soumis un mémoire ont rapporté cette situation, à la fois pour le conseil d'établissement et pour les autres instances (ACSQ[45], AMDES, FCPQ, CSN). Si l'assemblée annuelle est souvent boudée par les parents,

45. Association des cadres scolaires du Québec.

ils soutiennent que plusieurs parents ont peu de temps pour s'impliquer, méconnaissent les instances de participation, se sentent peu interpellés par les fonctions et les pouvoirs des instances ou jugent que les fonctions à exercer sont trop complexes pour eux. Ils « ne se sentent pas toujours également interpellés par chaque élément du mandat » des conseils d'établissement (ACSQ, 2005, p. 10) et « se retrouvent [...] avec des tâches administratives souvent fastidieuses, alors qu'ils préféreraient se consacrer à des activités plus près de leurs préoccupations » (CFE, 2000, p. 19). Selon la FCPQ (2005b, p. 5) et la CSN (2005, p. 15) de même que d'après les acteurs des établissements que nous avons rencontrés, le taux de roulement des parents au conseil d'établissement constitue aussi un problème, en raison de la perte d'expertise qui s'ensuit.

L'ampleur de l'engagement exigé des parents explique sans doute, en partie du moins, les difficultés de recrutement et le taux de roulement. On évalue par exemple que le commissaire parent participe à trois réunions par mois (une au conseil d'établissement, une au comité de parents et une au conseil des commissaires), en plus des réunions des comités de travail de la commission scolaire, lesquelles sont en nombre variable d'une commission scolaire à l'autre.

Le **conseil d'établissement** se distingue par l'intégration des divers acteurs concernés par l'éducation : le personnel de l'établissement, le personnel du service de garde (s'il y a lieu), les parents, les élèves du deuxième cycle du secondaire (s'il y a lieu) et les membres de la communauté. La direction d'établissement y participe aussi, mais sans droit de vote. Toutefois, la représentativité des acteurs est mise en doute et la participation de certains d'entre eux (principalement les représentants des élèves et ceux de la communauté) reste, en plusieurs lieux, encore modeste.

Si les représentants des parents au conseil d'établissement sont élus par leurs pairs lors de l'assemblée générale des parents, un processus similaire s'opère en début d'année scolaire auprès du personnel des établissements afin d'élire, parmi eux, ceux qui siégeront au conseil d'établissement. Les représentants des uns et des autres ont le droit de vote au conseil d'établissement, ce qui confère une certaine légitimité aux parents et au personnel de l'établissement. On constate, en revanche, que les membres des conseils d'établissement constituent une population assez homogène. L'enquête du CRIRES a révélé que les conseils d'établissement se composent d'une majorité de femmes scolarisées nées au Canada disposant d'un revenu familial moyen relativement élevé (Deniger et autres, 2002, p. 119). Ce constat amenait les auteurs à soulever une forme d'inégalité sociale, mettant en doute la capacité de certains groupes de citoyens à participer au milieu scolaire (Deniger et autres, 2002, p. 125).

Le conseil d'établissement réserve également des sièges aux élèves du deuxième cycle du secondaire et aux membres de la communauté. Quoique nous puissions saluer ces initiatives, il semble que la participation des élèves et des membres de la communauté ne soit pas encore signifiante pour diverses raisons. La Loi sur l'instruction publique (art. 42) précise que les représentants des élèves doivent être élus par l'ensemble des élèves ou nommés par le conseil des élèves. Toutefois, les pratiques sont souvent différentes, non sans nuire à la représentativité des représentants des élèves, et malgré leur droit de vote, leur participation semble rarement significative. Ce constat a notamment été mis en évidence par la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (FQDE, 2005, p. 5) et le Mouvement jeunesse Baie-James (2005, p. 6). Il n'en demeure pas moins que, à la lumière de notre consultation dans les établissements, depuis que les élèves ont obtenu le droit de vote, leur participation au conseil d'établissement est de plus en plus prise au sérieux par les autres membres. Quant aux membres de la communauté, l'information concernant les sièges disponibles n'est pas largement diffusée et les représentants sont nommés par les autres membres du conseil d'établissement (LIP, 2005, art. 43). Au surplus, les représentants des membres de la communauté n'ont pas le droit de vote au conseil d'établissement. La situation a été relevée par les acteurs des établissements que le Conseil a interrogés de même que par quelques organismes. La FQDE résume en ces termes la situation en ce qui touche la participation des membres de la communauté :

> [...] nous en sommes aux premiers balbutiements d'une participation structurelle. [...] Par ailleurs, les membres issus de la communauté ne sont pas élus au conseil d'établissement mais plutôt cooptés et, par surcroît, ils n'ont pas droit de vote. Alors faut-il se surprendre, dans un contexte aussi artificiel de participation, que leur implication ne soit pas très grande ou très engagée ? (FQDE, 2005, p. 5.)

En bref, le Conseil retient que le recrutement et la représentativité tant des parents dans l'ensemble des instances que des autres acteurs au conseil d'établissement posent parfois problème.

1.2 LA CONNAISSANCE ET LA COMPLEXITÉ DES FONCTIONS ET DES POUVOIRS

Plusieurs éléments portent à croire que la majorité des membres des **conseils d'établissement** méconnaissent l'ensemble des fonctions et des pouvoirs qu'ils détiennent sur cette instance. Selon l'enquête du CRIRES, quoique la majorité des membres des conseils d'établissement interrogés se soient qualifiés d'assez compétents, un nombre tout de même appréciable d'entre eux disaient éprouver des difficultés à interpréter la Loi, à distinguer les pouvoirs du conseil d'établissement de ceux d'autres instances et à avoir une bonne compréhension des documents législatifs et administratifs dont il est question au cours des rencontres (Ministère de l'Éducation, 2002, p. 23). Aucune distinction ne s'observe sur ce plan entre les parents et le personnel de l'établissement : la connaissance paraît davantage liée au nombre d'années d'expérience sur l'instance et à la formation qu'au type d'acteurs concernés. En matière de formation cependant, notre consultation dans les établissements révèle que celle offerte aux membres du conseil d'établissement par la commission scolaire, la FCPQ ou les syndicats reste facultative et, souvent, peu approfondie. L'enquête du CRIRES faisait également ressortir que peu de formation semblait avoir été offerte aux membres des conseils d'établissement en 2001 (Deniger et autres, 2002, p. 123).

Nous avons par ailleurs remarqué, lors de notre consultation dans les établissements, que les fonctions et les pouvoirs attribués aux conseils d'établissement sont interprétés différemment d'un milieu à l'autre, ce qui donne lieu à des divergences dans son application. Certains conseils d'établissement traitent des objets qui n'ont pas de rapport avec leur mandat. Aussi, certaines questions d'ordre administratif ont tendance à occuper trop de place lors des rencontres, ce qui diminue le temps pour discuter de pédagogie. Rappelons, d'ailleurs, que peu de temps est alloué aux séances du conseil d'établissement pour permettre à ce dernier de s'acquitter de ses fonctions et exercer ses pouvoirs, soit approximativement deux heures par mois. Un nombre non négligeable de répondants à l'enquête du CRIRES mentionnaient aussi que trop de temps était consacré aux questions ne relevant pas du conseil d'établissement (Ministère de l'Éducation, 2002, p. 20 et 53). Cette situation a également été relevée par la FCPQ (2005b, p. 9) et la CSN (2005, p. 18) à l'occasion de l'appel de mémoires : certains conseils d'établissement ne se consacrent pas à leur réel mandat, étant « embourbés dans une approche administrative » (FCPQ, 2005b, p. 9) ou accordant trop de temps et d'énergie à l'organisation d'activités de financement.

Dans une certaine mesure, la connaissance des fonctions et des pouvoirs peut aussi s'évaluer par les intérêts défendus au sein du conseil d'établissement. Nous pouvons en effet penser qu'une préoccupation éloignée des intérêts des élèves tire son origine d'une compréhension erronée des fonctions de cette instance. Sur ce plan, la consultation du Conseil révèle que, en règle générale, l'intérêt des élèves est le principal moteur des décisions et des actions des membres de conseils d'établissement. Les propos suivants d'une directrice d'école secondaire sont très éloquents à cet égard :

> Autrement dit, moi quand je me présente là, je fais fi du bien-être des enseignants, de mon bien-être, etc. J'essaie de ramener ça toujours à la seule et unique raison pour laquelle on est là, les élèves. S'il n'y a pas d'élèves, il n'y a aucune raison de siéger. Donc, pour moi, mon pouvoir d'influence c'est, quand je vois que les choses s'installent, je vais essayer de ramener ça autour de l'élève. Est-ce qu'on est en train de prendre une décision qui dessert l'élève ? Et si elle ne dessert pas l'élève, prenons-nous la bonne décision ? (Directrice d'une école secondaire interrogée par le Conseil.)

En revanche, il ressort aussi de la consultation du Conseil que certains membres de conseils d'établissement s'impliquent pour d'autres raisons que celle du meilleur intérêt des élèves. Ce constat est formulé par certains acteurs des établissements interrogés et quelques organismes participant à notre appel de mémoires. D'un côté, les enseignants de certains conseils d'établissement auraient tendance à voter en bloc au gré des intérêts d'ordre corporatif. C'est ce que dénonce l'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ), observant qu'« [e]n plusieurs endroits, les conseils d'établissement ont été investis par les militants syndicaux » (ACSQ, 2005, p. 10). De l'autre, certains parents paraissent s'investir au conseil d'établissement dans une optique individualiste, pour y défendre les intérêts particuliers de leurs enfants ou leur point de vue sur une question particulière qui leur tient à cœur (ACSQ, 2005, p. 10; Forum jeunesse Montérégie, 2005, p. 11). Quoique le CRIRES n'ait pas questionné les membres de conseils d'établissement sur les intérêts qu'ils défendent, les chercheurs observaient « certaines visions différentes quant aux finalités des conseils » (Deniger, 2002, p. 124).

Si la méconnaissance des fonctions et des pouvoirs du conseil d'établissement peut s'appliquer à chaque catégorie d'acteurs, celle des **parents** est le plus souvent invoquée. En effet, aux yeux de certains acteurs que le Conseil a interrogés au sein des établissements et de quelques organismes qui ont participé à notre appel de mémoires, des représentants des parents au conseil d'établissement, surtout parmi les nouveaux, ne semblent pas détenir les connaissances nécessaires pour exercer les fonctions et les pouvoirs qui leur sont dévolus. Un président de conseil d'établissement faisait d'ailleurs remarquer qu'« un parent nouveau qui arrive au sein du CE la première année, il apprend, il regarde. La deuxième année, il s'implique un peu plus. Dans le fond, il manque un petit quelque chose au départ » (Président de conseil d'établissement d'une école secondaire interrogé par le Conseil). En 2000, le Conseil de la famille et de l'enfance rapportait que « plusieurs sont sceptiques sur le réalisme des tâches et des responsabilités qui incombent aux parents » (CFE, 2000, p. 19). Dans cette perspective, on met en cause leur mince connaissance des règles et des pouvoirs du conseil d'établissement (FQDE, 2005, p. 4) ou le fait qu'ils disposent de peu de temps et de moyens (CFE, 2000, p. 18-19). Pour l'ACSQ (2005, p. 10) et la FCPQ (2005b, p. 8), non pas que les parents ne sont pas compétents pour exercer les fonctions et les pouvoirs qui leur sont dévolus par la loi au conseil d'établissement, c'est leur sentiment d'incompétence qui nuit à leur participation. Ce sentiment d'incompétence serait justement renforcé par le manque de reconnaissance des autres membres du conseil d'établissement.

Pourtant, et tel que le souligne la FCPQ (2005b, p. 8), la place offerte aux parents au conseil d'établissement « repose essentiellement sur sa compétence de citoyen investi par l'État du rôle de premier responsable de l'éducation de son enfant ». Ainsi, par sa seule qualité de parent, toute personne détient les compétences nécessaires pour siéger au conseil d'établissement. Force est d'admettre cependant que certains parents ne perçoivent pas leur réel pouvoir au sein du milieu scolaire. Cette idée est relevée par l'AMDES (2005, p. 6) et la FCPQ (2005b, p. 6) : « Bon nombre de parents engagés sont aussi enclins à ne pas prendre la pleine mesure de la dimension politique de leur rôle ; ils semblent souvent peu conscients de l'importance du pouvoir dont ils disposent et ne perçoivent pas toujours les enjeux présents. » (FCPQ, 2005b, p. 6.) Il va sans dire que la méconnaissance de ce pouvoir nuit à son plein exercice. De fait, le Conseil croit que le manque de compétence des parents, si tel est le cas, est davantage lié à un manque de connaissance et celui-ci ne remet nullement en cause leur capacité à exercer les fonctions qui leur sont dévolues. À preuve, la majorité des parents qui siègent au conseil d'établissement depuis de nombreuses années font preuve de capacités indéniables dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs pouvoirs.

En ce qui touche les **autres instances** au sein desquelles les parents sont appelés à participer, le Conseil retient la complexité des rôles qui leur sont dévolus. Il semble, en effet, que l'instauration des conseils d'établissement a induit une certaine confusion parmi les rôles attribués aux parents au sein de la structure de participation. Deux situations

s'observent tout particulièrement. D'une part, on attribue souvent — et à tort — aux parents membres du comité de parents le mandat de représenter l'ensemble du conseil d'établissement plutôt que les parents de l'établissement. Les membres du comité de parents auraient de la difficulté à entretenir une communication avec les parents du conseil d'établissement et l'ensemble des parents de l'établissement du fait que « le groupe de parents du conseil d'établissement n'est pas constitué comme une entité [juridique] et n'a donc pas de moyens pour se réunir et mener ses activités propres » (FCPQ, 2005b, p. 12).

D'autre part, partagée entre le monde des élus scolaires et celui des parents engagés, la position du commissaire parent peut s'avérer délicate. Quoiqu'elle salue l'intégration des commissaires parents, la FCPQ (2005b, p. 13) constate la complexité de cette fonction : le commissaire parent se trouve *sur la corde raide, entre deux visions du monde scolaire*, celle des commissions scolaires et celle des établissements. C'est d'ailleurs pour cette raison que la FCPQ n'a pas recommandé d'accorder le droit de vote aux commissaires parents (FCPQ, 2003). L'ACSQ relève aussi la complexité de ce rôle, en renvoyant à sa double allégeance.

> D'un côté, comme commissaire, [le commissaire parent] doit sa fidélité aux décisions prises par la commission scolaire pour l'ensemble des élèves du territoire, et ce, dans la perspective du bien commun. De l'autre côté, le commissaire parent est redevable devant son collège électoral — le comité de parents de la commission scolaire — qui poursuit parfois des priorités divergentes sinon opposées à celles de la commission scolaire. Le commissaire parent peut avoir à vivre des situations délicates (ACSQ, 2005, p. 7).

Il va sans dire que la méconnaissance nuit au plein exercice des pouvoirs au sein des instances. En ce qui touche le conseil d'établissement, le Conseil retient que tous les acteurs, quelle que soit leur catégorie, méritent d'être mieux informés. Un réalignement doit aussi être fait au regard des intérêts qui doivent y être défendus. Par ailleurs, la complexité des rôles attribués aux parents oblige que des efforts particuliers soient investis auprès de ces derniers pour faciliter l'exercice de leurs fonctions au sein de la structure de participation.

1.3 LES PARENTS : DES PARTENAIRES À PART ENTIÈRE ?

Plusieurs organismes qui ont participé à l'appel de mémoires ont insisté sur le fait que les représentants des parents ne sont pas toujours vus comme des partenaires à part entière. En effet, selon la FCPQ (2005b, p. 7-8), l'AMDES (2005, p. 6), le CFE (2000, p. 18) et la CSN (2005, p. 17), certains acteurs du milieu scolaire éprouvent des difficultés à reconnaître le rôle que la Loi sur l'instruction publique a attribué aux parents. À cet égard, nous avons vu que certains acteurs s'interrogeaient sur la capacité des parents à exercer les fonctions et les pouvoirs qui leur sont dévolus au sein du conseil d'établissement, alors que ceux-ci ne sont pas les seuls concernés : d'autres acteurs peuvent également éprouver des difficultés. Par surcroît, la capacité d'influence des parents au sein du milieu scolaire est mise en doute par plusieurs acteurs et plusieurs organismes interrogés. Certes, l'influence des représentants des parents, comme de tout autre type d'acteurs, dépend en grande partie de l'attitude des personnes en fonction : une préparation rigoureuse et une solide argumentation sont des conditions favorables pour exercer une influence. Mais certaines situations paraissent nuire de façon particulière aux représentants des parents.

Au conseil d'établissement. Certes, les représentants des parents au conseil d'établissement ont le droit de vote. Mais, à la lumière de la consultation du Conseil dans les établissements et de l'appel de mémoires (FCPQ, 2005b, p. 10 ; CSN, 2005, p. 16-17 ; CFE, 2000, p. 18-19 ; FQM, 2006, p. 5), la procédure de préparation et d'adoption des dossiers donne parfois l'impression aux représentants des parents que tout est décidé d'avance. Certains organismes soutiennent que les parents ne servent parfois que de *faire-valoir* ou d'*estampilleurs*, dans la mesure où « les objets sur lesquels le CE doit se pencher sont pratiquement tous définis et convenus entre la direction et le personnel, si bien qu'on les présente principalement aux parents pour obtenir leur assentiment » (FCPQ, 2005b, p. 10). Bien plus, les propositions de projets qui émanent des parents trouvent difficilement leur écho au sein de l'instance. Les directions d'établissement n'agissent pas forcément par mauvaise

volonté ; certaines contraintes, comme des échéanciers serrés, peuvent aussi les amener à agir de la sorte. Par surcroît, on remarque que les représentants des parents travaillent isolément, sans lieu où « bâtir une solidarité » (FCPQ, 2005b, p. 10 ; CFE, 2000, p. 19), ce qui nuit à leur pouvoir d'influence. Selon la FCPQ (2005b, p. 7-8), l'ACSQ (2005, p. 10) et des acteurs des établissements qui ont été rencontrés, certains parents craignent même de nuire à leur enfant s'ils s'opposent aux idées de l'équipe-école. De plus, la méconnaissance ou la non-maîtrise du langage pédagogique empêcherait parfois certains parents de s'exprimer. Il ressort d'ailleurs de notre consultation auprès des membres des conseils d'établissement que ce sont les parents qui ont le moins d'influence, suivis des représentants des élèves et des représentants de la communauté. Le manque d'influence réelle des parents incite certains, semble-t-il, à ne pas se représenter.

L'enquête du CRIRES en arrive à des résultats similaires (Deniger et autres, 2002). La direction d'établissement aurait la plus grande influence au conseil d'établissement, suivie du personnel enseignant et du président du conseil d'établissement, qui est parent par ailleurs. Le degré d'influence des parents paraît, quant à lui, plutôt moyen. Sur ce plan cependant, la perception des représentants des parents est plus négative que celle des autres membres du conseil d'établissement : « [L]es parents ne s'attribuent pas autant d'influence que ne leur en accordent les différents types de personnel et les enseignants en particulier » (Deniger et autres, 2002, p. 121). Cette divergence de point de vue ressort également lorsqu'il est question de l'influence souhaitée : « [S]elon l'ensemble des personnes répondantes (sauf pour le personnel enseignant), les parents sont ceux qui devraient gagner le plus d'influence. » (Deniger et autres, 2002, p. 121.)

Au comité de parents. Quoique le comité de parents doive être consulté par la commission scolaire sur des sujets clairement indiqués dans la Loi sur l'instruction publique (art. 193), il n'a aucun pouvoir décisionnel. De l'avis des présidents de comités de parents consultés, l'influence de leurs recommandations est bien mince. De l'insatisfaction est manifestée à l'égard du rôle ambigu joué par le comité de parents : les parents qui y siègent doivent être consultés, mais leur opinion semble peu compter.

> Nos recommandations n'ont l'influence que celle que la commission scolaire veut bien leur accorder. [...] Quand ils ont un nouveau projet [...], ils essaient de nous faire passer ça très vite pour que ça passe comme du beurre dans la poêle. [...] Quand c'est sur quelque chose qui est déjà en fonction et qu'on essaierait de faire changer, ça il faudrait aller beaucoup plus loin. Il faudrait mettre les journaux là-dessus. Et je ne suis pas sûre qu'on l'aurait. Quand ils ont décidé quelque chose et qu'ils l'ont mis en place, il n'y a pas grand chose qui va faire reculer une commission scolaire (Présidente de comité de parents interrogée par le Conseil).

D'ailleurs, lorsque le comité de parents tient particulièrement à se faire entendre par le conseil des commissaires, il assure une représentation à la séance du conseil des commissaires par le biais, par exemple, de son président, même si deux commissaires parents y siègent spécifiquement pour défendre le point de vue des parents. Certains directeurs généraux et présidents de commissions scolaires interrogés par le Conseil ont même avancé que le comité de parents aurait, en quelque sorte, perdu sa raison d'être avec la mise en place des conseils d'établissement.

Au conseil des commissaires. Selon l'enquête du Conseil menée auprès de commissaires, les commissaires parents sont les acteurs qui détiennent le moins d'influence sur les décisions prises au conseil des commissaires. En effet, près de 90 % des commissaires interrogés déclarent que les commissaires parents ont peu ou pas d'influence. Ces derniers n'ont certes pas le droit de vote au conseil des commissaires, mais rappelons que cette disposition avait précisément été réclamée par la FCPQ.

Au chapitre de l'influence des parents sur le système scolaire, Marceau et Bernier (2004) proposent une perspective tout à fait particulière. Parce qu'au-delà de leur participation au sein des instances les parents peuvent **choisir l'école et le programme** de leurs enfants en vertu de l'article 4 de la Loi sur l'instruction publique, ils détiennent l'ultime pouvoir

de décision. Pour les chercheurs, c'est un nouveau mode de gouvernance qui se développe, la gestion par le libre choix, où « les "ordres" ne proviennent pas de la plus haute direction, celle des élus, mais des decisions décentralisées des parents » (Marceau et Bernier, 2004, p. 288). Autrement dit, si nous concevons le système scolaire dans cette logique marchande, « la direction de l'ensemble des opérations est donnée à toutes fins utiles aux demandeurs » (Marceau et Bernier, 2004, p. 290).

Tout compte fait, le Conseil retient de ces observations l'importance d'outiller les parents pour qu'ils aient une connaissance adéquate de leurs fonctions et de leurs pouvoirs et de renforcer leur capacité à les exercer. Bien plus, il estime que tous les acteurs méritent d'être sensibilisés à la richesse de la contribution des parents afin qu'ils les perçoivent comme des partenaires à part entière.

1.4 LA DYNAMIQUE DE CONCERTATION AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS

D'ores et déjà, les constats dégagés en ce qui touche les conseils d'établissement laissent poindre certaines tensions entre les acteurs qui y travaillent. Celles-ci sont de deux ordres : tensions entre le personnel de l'établissement et les parents d'abord, et tensions entre les membres du conseil d'établissement et la direction ensuite.

Les diverses études menées sur les conseils d'établissement rendent compte de la persistance d'un rapport de force entre les spécialistes de l'éducation — principalement les enseignants — et les non-spécialistes — principalement les parents —. « Les lieux de pouvoirs ont changé et il n'est pas évident de faire cohabiter parents, enseignants et étudiants [...] » (Lusignan et autres, 2002, p. 21.) L'enquête du CRIRES en arrive à la même conclusion. « Certains jeux d'influence, opposant en général parents et personnel enseignant [...] sont aussi ressortis des résultats. » (Deniger et autres, 2002, p. 121.) Ainsi, dans certains lieux, enseignants et parents auraient tendance à mener une lutte de pouvoir : « [C]hacun pour soi, parents et enseignants revendiquent une influence accrue et veulent retrancher à l'autre groupe une partie de l'influence dont il bénéficie. » (Deniger et autres, 2002, p. 124.) D'ailleurs, alors que les enseignants veulent limiter les champs d'intervention du conseil d'établissement, les parents souhaiteraient voir ces champs élargis. « [L]es parents voudraient pouvoir exercer davantage de pouvoirs sur les services éducatifs offerts par l'école, champ d'intervention que les enseignants perçoivent comme reliés (sic) à leur autonomie professionnelle. » (Deniger et autres, 2002, p. 125.)

Ces jeux d'influence entre enseignants et parents s'incarnent dans des positions organisationnelles clairement divergentes. C'est ce que révèlent les résultats de notre appel de mémoires. D'un côté, la CSQ (2005, p. 10-11) formule des réserves au regard de la place accordée aux parents et aux citoyens dans le milieu scolaire : l'instauration du conseil d'établissement ne doit en aucun cas entraver l'autonomie professionnelle des spécialistes. En contrepartie, la FCPQ (2005b, p. 7) et le CFE (2000, p. 18) s'inquiètent de la persistance d'une mentalité voulant que les spécialistes de l'éducation soient les seuls responsables de l'éducation. « Bien des acteurs du milieu de l'éducation, y compris des parents, continuent [...] de percevoir l'éducation comme une affaire appartenant strictement à des spécialistes [...] » et, « [d]ans cette vision, les parents et les acteurs de la communauté ont un rôle marginal, au propre comme au figuré. » (FCPQ, 2005b, p. 7.) De fait, « certains discours véhiculés notamment par des instances syndicales considèrent que l'école est le dépositaire de l'éducation nationale », qu'elle est « la propriété de l'État » et qu'elle n'est « aucunement un prolongement de la famille » (CFE, 2000, p. 18). L'expertise professionnelle est même vue comme une barrière à une réelle collaboration de l'équipe-école au sein du conseil d'établissement. Il semble, dans cette perspective, que « les enseignants [...] [aient] de la difficulté à accepter une autre forme d'imputabilité qu'administrative, [...] à reconnaître la responsabilité et l'expertise des parents, [...] comme si la reconnaissance des parents et celle des enseignants étaient mutuellement exclusives » (CFE, 2000, p. 18). Dans cette foulée, la FCPQ et le CFE insistent sur l'importance des changements de mentalité qui devront s'opérer au-delà des changements organisationnels pour permettre une réelle participation citoyenne en éducation.

Des tensions s'observent aussi entre la direction d'établissement et les membres du conseil d'établissement. Celles-ci se manifestent d'abord par l'influence de la direction d'établissement sur les décisions prises au conseil d'établissement. Une partie non négligeable des membres de conseil d'établissement que le Conseil a interrogés estiment que les directions d'école ont trop d'influence sur les décisions prises au conseil d'établissement. L'étude du CRIRES concluait aussi que, dans certains lieux, les membres jugent que la direction exerce une trop forte emprise sur le conseil d'établissement : « [L]a direction de l'école est, de tous les acteurs présents au conseil, celui qui devrait obtenir moins d'influence qu'il n'en a actuellement. » (Deniger et autres, 2002, p. 121.)

Certaines directions semblent réticentes à partager les pouvoirs avec les différents acteurs. À preuve, certaines situations problématiques sont relevées par les membres des conseils d'établissement que le Conseil a interrogés, comme la réception d'information partielle ou tardive de même que les décisions convenues à l'avance. Les résultats de l'enquête du CRIRES confirment cette réalité propre à certains milieux. « [U]ne part relativement importante des personnes répondantes souligne qu'elles manquent d'information ou encore que l'on distribue les documents le jour même de la réunion, ce qui ne laisse pas beaucoup de temps pour en prendre connaissance. » (Deniger et autres, 2002, p. 124.) Ces situations révèlent que certaines directions craignent de partager le pouvoir qui autrefois leur appartenait — idée soutenue par la FCPQ (2005b, p. 9) — ou qu'elles n'ont pas une juste compréhension de leur nouveau rôle.

Quoiqu'on dénonce la trop forte emprise de certaines directions sur le fonctionnement du conseil d'établissement, leur rôle n'en demeure pas moins important. En effet, c'est en grande partie grâce à la direction que le conseil d'établissement est en mesure d'exercer ses fonctions et ses pouvoirs. Lors de l'appel de mémoires, l'ACSQ (2005, p. 15), l'AMDES (2005, p. 7) et la FQDE (2005, p. 4-5) ont d'ailleurs insisté sur cette idée : la direction, par son leadership, doit veiller à la mise en place d'une saine collaboration entre les acteurs du conseil d'établissement. L'AMDES décrit en ces termes le rôle de la direction à cet égard.

> La direction d'école se trouve au centre de ce processus démocratique accordé à l'école. Sans droit de vote, elle a un rôle politique évident dans la formation du conseil d'établissement. De multiples qualités sont nécessaires aux directions d'école afin de s'assurer que le conseil d'établissement puisse jouer pleinement son rôle : capacité d'animation et de conciliation, finesse et doigté dans la gestion du partenariat, choix stratégiques importants lors de la préparation et l'approbation des plans de réussite et de l'adoption du projet éducatif, pilotage des décisions que prennent le conseil, collaboration étroite avec la présidence du conseil, valorisation du rôle de chacun, transparence, [...] (AMDES, 2005, p. 7.)

Les tensions qui peuvent survenir entre la direction d'établissement et les membres du conseil d'établissement s'expliquent donc en partie par le fait que la transformation des conseils d'orientation en conseils d'établissement oblige la direction d'école à se charger de plusieurs responsabilités nouvelles, mais surtout, d'assumer un rôle politique.

> En plus d'élargir sa zone d'intervention sur les plans pédagogique et administratif, elle ajoutait une dimension politique à l'exercice de son rôle. Désormais la direction devra composer avec une dynamique organisationnelle qui laisse cours à une confrontation continue et nécessite une conciliation des intérêts des divers groupes d'acteurs représentés sur l'instance décisionnelle ultime de l'établissement (Bergeron et autres, 2005, p. 21).

Pour Lyse Langlois, professeure au département de relations industrielles de l'Université Laval, l'ajout des conseils d'établissement dans le paysage scolaire québécois constitue un tournant majeur en matière de gestion scolaire. « L'école est maintenant gérée selon plusieurs regards, ce qui entraîne ainsi une redéfinition des rôles. » (Langlois, 2004, p. 58.) Les chercheurs du LABRIPROF-CRIFPE[46] faisaient la même remarque, à la lumière des propos entendus auprès des cadres de commissions scolaires et de directeurs d'établissements.

46. Laboratoire de recherche et d'intervention portant sur les professions en éducation du Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante.

> [I]l ne fait pas de doute que les fonctions de la direction sont modifiées et que cette dernière doit faire preuve de beaucoup d'habiletés politiques [...]. Il faut composer avec un pouvoir syndical revendicateur, des CPEPE[47] plus critiques et des organismes communautaires plus insistants. Il faut accepter que si l'établissement se démocratise et s'ouvre à son milieu, le milieu puisse entrer dans l'établissement, demander de nouveaux services et exiger des redditions de compte. Il faut apprendre à vivre avec des coalitions [...] (Lusignan et autres, 2002, p. 21.)

Le Conseil retient donc que certains conseils d'établissement vivent des tensions susceptibles de nuire considérablement à l'instauration d'une gestion participative. Il faut cependant se garder de généraliser : les rapports entre les membres des conseils d'établissement s'harmonisent dans plusieurs milieux. Mais devant la lutte de pouvoir entre enseignants et parents qui persiste en certains endroits, le Conseil est d'avis qu'il faut valoriser la participation citoyenne en éducation, dans le respect du rôle de chacun des acteurs et de leurs champs de compétence respectifs. De plus, en raison de sa forte incidence sur le fonctionnement du conseil d'établissement, la direction doit être mieux accompagnée pour s'adapter à l'exercice de son nouveau rôle.

Ce tour d'horizon en ce qui touche la participation des citoyens à la prise de décision au sein du système scolaire permet au Conseil de relever un certain nombre d'enjeux qu'il convient ici de mettre en évidence :

- **l'égalité d'accès aux instances ;**
- **la richesse de la contribution des parents et de la communauté ;**
- **le respect du rôle de chacun des acteurs et de leurs champs de compétence respectifs ;**
- **l'adaptation des acteurs à la dimension politique tant du rôle du conseil d'établissement que de celui de la direction d'établissement.**

2 LA LÉGITIMITÉ DU GOUVERNEMENT SCOLAIRE

Pour bien comprendre les forces et les limites du gouvernement scolaire, il est utile de se reporter à l'évolution qu'a connue la structure des commissions scolaires depuis 1841 et des pouvoirs importants qui leur avaient été dévolus en matière de gestion locale de l'éducation. Les constats qui s'en dégagent amènent le Conseil à examiner la problématique de la légitimité du gouvernement scolaire.

La légitimité d'un processus politique, d'une institution ou d'une instance n'a généralement pas trait à son statut juridique. Les élections scolaires, le conseil des commissaires, ses fonctions et ses pouvoirs sont donc légaux, puisqu'ils sont prescrits ou régis par une loi. Cependant, la **légalité** de l'instance démocratique scolaire nous informe peu sur sa légitimité. Contrairement à la légalité, le concept de **légitimité** se réfère à la « conformité d'une institution à une norme non écrite qui est reconnue par une société comme étant fondamentale et qui sert d'assise à son autorité morale ou politique » (Reid, 2001, p. 330). À titre d'exemple, il arrive fréquemment qu'un parti d'opposition demande la démission d'un ministre du gouvernement prétextant que ce dernier n'a plus la légitimité pour occuper son poste. C'est notamment le cas lorsqu'un journaliste dévoile un scandale où le ministre est probablement impliqué. Pourtant, tant qu'un tribunal n'a pas statué sur la présomption d'implication du dit ministre, ce dernier pourrait légalement continuer d'occuper son poste. **La distinction entre « légal » et « légitime » est donc très importante.**

Le questionnement du Conseil sur la légitimité du gouvernement scolaire s'appuie sur un certain nombre de constats qu'il a faits, sur les perceptions des acteurs du milieu qu'il a entendus et sur les positions des organisations qu'il a relevées. Ces constats concernent la participation électorale, les candidats aux élections scolaires, la connaissance de la population et la fonction de commissaires.

47. Comité de participation des enseignants aux politiques de l'école.

2.1 LE SUFFRAGE UNIVERSEL ET LA PARTICIPATION ÉLECTORALE

La commission scolaire a le mandat de répartir équitablement les ressources entre les établissements de son territoire, et les commissaires veillent à ce que les meilleures décisions soient prises. Un certain nombre d'organismes participant à l'appel de mémoires insistent sur l'importance d'élire les commissaires au suffrage universel. Cette position va certes à l'encontre de la démocratie d'usagers que Proulx (1997) et Marceau et Bernier (2004)[48] défendent toutefois pour des raisons différentes. De fait, l'ACSQ juge que l'élection des commissaires au suffrage universel imprègne la commission scolaire d'une culture démocratique. En fait, c'est précisément l'élection des commissaires qui permet aux commissions scolaires de jouer adéquatement leur rôle.

> Un élu aura tendance à soupeser l'effet des décisions de la commission sur ses électeurs [...]. Cette structure de représentation amène souvent la remontée rapide des problèmes vécus sur le terrain vers les instances décisionnelles [...]. [...] Un gestionnaire possède normalement l'habileté requise pour élaborer des solutions administratives aux problèmes qui se présentent ; mais il doit aussi soumettre ces solutions au jugement du conseil des commissaires, qui incarne, d'une certaine façon, la sagesse populaire (ACSQ, 2005, p. 2).

En plus de l'ACSQ, d'autres organismes qui ont participé à l'appel de mémoires ont également insisté sur l'importance d'élire les commissaires au suffrage universel. Pour le Conseil du statut de la femme (CSF), le suffrage universel se justifie par l'histoire des commissions scolaires :

> [...] nous voyons mal comment le compromis historique, selon lequel les communautés francophones et anglophones (naguère les communautés catholiques et protestantes) contrôlent elles-mêmes leurs écoles, pourrait se concrétiser sans l'élection des commissaires et le pouvoir de taxation dont disposent les commissions scolaires (CSF, 2005, p. 3).

Enfin, selon le Forum jeunesse Laval (2005, p. 10) et le Mouvement jeunesse Baie-James (2005, p. 2), le suffrage universel est nécessaire à l'exercice de la démocratie et cette notion apparaît des plus importantes dans le monde scolaire, puisque l'éducation est l'affaire de tous les citoyens.

Toutefois, une très faible partie de la population exerce son droit de vote aux élections scolaires et les taux de participation se situent toujours largement en deçà de ceux observés à l'échelle municipale (graphique 3). Dans l'ensemble des circonscriptions en élection scolaire au Québec en 2003, le taux de participation se chiffrait à 8,4 %, soit 7 points de pourcentage de moins qu'aux élections de 1998. Il faut dire que le contexte des élections de 1998 était particulier, puisqu'elles ont suivi les fusions des commissions scolaires dont le nombre est passé de 156 à 72. Aux élections scolaires précédentes (tenues en 1994, 1990 et 1987), c'est entre 18 % et 20 % de la population qui a exercé son droit de vote. Par comparaison, le taux de participation aux élections municipales se situe davantage autour de 50 %. En effet, bien qu'il affichait une légère baisse en 2005, le taux de participation aux élections municipales a oscillé entre 45 % et 55 % au cours des dernières années.

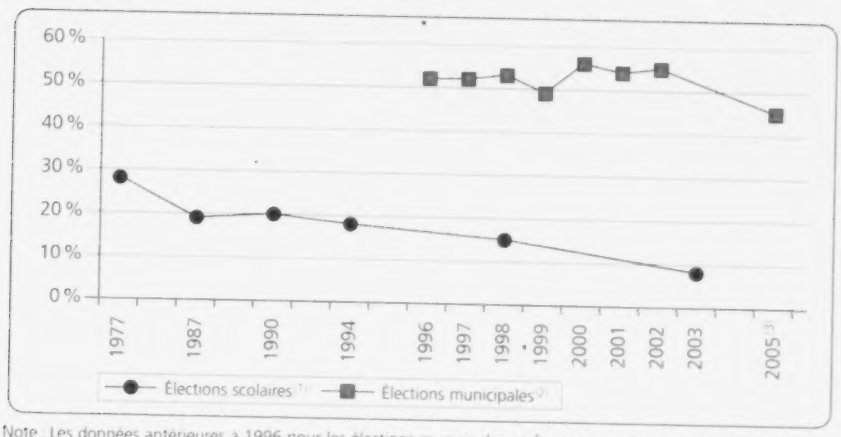
Tous les organismes qui ont traité de la démocratie élective dans leurs mémoires ont mis en relief la faible participation électorale propre au milieu scolaire et ont manifesté de l'inquiétude à ce sujet. Une interprétation tout à fait particulière de la faible participation aux élections scolaires est avancée par l'ACSQ (2005) : les bas taux de participation pourraient s'expliquer par la satisfaction de la population.

> Bien qu'on ait l'habitude d'interpréter négativement le faible taux de participation des citoyens [...] aux élections scolaires, cet état de fait pourrait, paradoxalement, exprimer l'une des forces du système. [...] L'ACSQ est d'avis que l'une des interprétations du faible taux de participation [...] aux élections scolaires est la satisfaction de la population pour les services qu'elle reçoit (ACSQ, 2005, p. 3).

48. Voir la section 2.1.2 de la première partie sur le développement des commissions scolaires.

GRAPHIQUE 3

TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES ET MUNICIPALES POUR L'ENSEMBLE DU QUÉBEC, DE 1977 À 2005



Note : Les données antérieures à 1996 pour les élections municipales ne figurent pas dans ce graphique, n'ayant pu être trouvées.

Sources : (1) Fédération des commissions scolaires du Québec (2005). *Document sur les taux de participation aux élections scolaires*. Québec : FCSQ, décembre.

(2) Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (2004). « La participation électorale dans les municipalités québécoises ». Dans *Muni-Stat*, vol. 1, n° 1, juin, 5 p. [Données estimées par le Conseil à partir du graphique de la page 2].

(3) Portail Québec (2005).

Le même genre d'argument est d'ailleurs avancé pour expliquer le peu d'implication des parents. Certains membres de conseils d'établissement rencontrés par le Conseil soutiennent en effet que peu de parents souhaitent s'engager dans les instances du milieu scolaire parce qu'ils font confiance à l'école. Cette interprétation renvoie à la thèse développée par Lutz et Iannacone (1978) nommée *dissatisfaction theory*. Ces chercheurs argumentent que nous ne pouvons nous baser sur la participation électorale pour évaluer la santé démocratique du fait que la participation est un critère d'insatisfaction plus que de vitalité démocratique. Ainsi, le taux de participation et le taux de satisfaction seraient inversement proportionnels, un bas taux de participation révélant un haut niveau de satisfaction[49]. Comme l'évoque Proulx (2001, p. 35), cette théorie repose sur une logique marchande, puisque l'électeur est perçu comme un consommateur de services plutôt qu'un citoyen.

Or, les résultats du sondage sur le gouvernement scolaire réalisé par le Conseil auprès de la population québécoise au printemps 2006 nous amènent à prendre distance de cette école de pensée. À l'occasion de ce sondage, nous avons interrogé un échantillon représentatif de 1 004 personnes sur leur niveau de satisfaction à l'égard du travail des commissaires de leur commission scolaire. Seulement 29 % des répondants se disent très ou assez satisfaits alors que 55 % d'entre eux ne sont pas en mesure de se prononcer à ce sujet. De fait, la population paraît davantage méconnaître le gouvernement scolaire que manifester de la satisfaction à son égard. De plus, les personnes se disant insatisfaites ont voté dans une proportion de 19 % aux plus récentes élections scolaires, comparativement à 13 % chez l'ensemble des répondants à cette étude, soit seulement quelques points de pourcentage de plus. Ainsi, la grande majorité des personnes insatisfaites se sont tout de même abstenues de voter.

En dehors de la satisfaction de la population, divers facteurs peuvent expliquer la faible participation aux élections scolaires, tel qu'en témoigne la littérature recensée.

> La **désaffection et le scepticisme** de la population à l'égard de l'univers politique, relevés par maints auteurs, comme nous l'avons rapporté dans la première partie de ce rapport, peuvent certes être mis en cause.

49. Pour plus de détails, voir Proulx (1997).

- > La **perception du peu d'enjeux significatifs** pousse l'électeur à s'abstenir de voter lorsqu'il estime n'avoir rien à perdre ou à gagner. Il en va de même lorsque les candidats ne paraissent pas différents les uns des autres au regard des enjeux électoraux qu'ils défendent (Proulx, 2001, p. 35-37).
- > L'**absence du sens du devoir**, qui, selon Blais (2000), n'incite qu'environ la moitié de l'électorat québécois à voter par devoir. Le sens du devoir électoral paraît plus fort chez les personnes plus âgées, plus éduquées et plus religieuses.
- > Le **coût rattaché au fait de voter** qui doit être moindre que les bénéfices attendus, aussi bien en temps qu'en énergie, pour s'informer, se déplacer, etc. (Blais, 2000)[50].
- > La **fatigue électorale** qui nuit à la participation lorsqu'une élection est rapprochée d'une autre. C'est le cas notamment aux élections scolaires en territoire québécois, affirme Proulx (2001, p. 41), puisqu'elles ont tendance dans plusieurs régions à se tenir une semaine après les élections municipales.
- > Le **peu d'information et de publicité électorale** qui entrave l'action. Aucune action n'est possible sans un minimum d'information accessible et, surtout, reçue par l'électorat. En ce qui touche les efforts que doivent déployer les candidats pour se faire connaître, ils sont plus importants lorsque le nombre d'électeurs est élevé. La fusion des commissions scolaires aurait, en ce sens, alourdi la tâche des candidats (Proulx, 2001, p. 42-43).
- > La **forte taille de l'électorat**, dont la participation électorale paraît en être inversement proportionnelle (Proulx, 2001, p. 42). Pour Marceau et Bernier (2004), ce constat s'explique par la perception de l'électeur d'avoir peu d'effet réel sur le résultat de l'élection lorsque l'électorat est nombreux. C'est en ce sens qu'ils argumentent que l'augmentation de la taille des commissions scolaires aurait nuit à la participation électorale, puisqu'« [on a éloigné] de plus en plus le niveau (sic) décisionnel des citoyens, [on a noyé] de plus en plus l'effet de leur vote ou de leur participation politique à la démocratie scolaire » (Marceau et Bernier, 2004, p. 283).
- > La **présence d'autres options** pour exprimer ses préférences en ce qui touche l'éducation, comme le choix de l'école ou du programme : « [L]e vote avec les pieds agit comme substitut aux élections scolaires. » (Marceau et Bernier, 2004, p. 284.)

Si pour Marceau et Bernier (2004), c'est le libre choix laissé aux parents en matière d'école et de programme qui a le plus d'incidence sur la participation au suffrage scolaire, Proulx (2001) retient pour sa part l'équation suivante :

> [D]'une part, plus les enjeux sont importants et touchent les intérêts des électeurs ; plus l'issue d'une élection est au départ incertaine ; plus les électeurs conçoivent le vote comme un devoir démocratique [...] ; moins la réserve de « capital » politique de l'électeur est entamé quand survient une élection [...] ; moins le coût personnel pour voter est élevé en ce qui concerne la quête d'information et les déplacements ; plus le quartier électoral est petit, si d'autre part l'élection scolaire et une autre élection où la participation est déjà plus forte sont concomitantes, alors plus le taux de participation est susceptible d'être élevé (Proulx, 2001, p. 44).

Quoique la participation aux élections scolaires soit très faible dans l'ensemble du Québec, d'importantes variations méritent d'être relevées. Aux élections de 2003, le taux de participation a été plus élevé dans les commissions scolaires anglophones (15 %) que francophones (8 %)[51]. Mais c'est en fonction de la région administrative que nous trouvons les écarts les plus significatifs. Par exemple, le taux de participation aux élections de 2003 s'élève à 31 % dans les régions du Nord-du-Québec et de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine alors qu'il se chiffre respectivement à 5 % et 7 % dans les régions de Montréal et de la Capitale-Nationale (Marceau et Bernier, 2004, p. 267 et 272). À la lumière de leur analyse statistique, Marceau et Bernier (2004, p. 274-278) expliquent cette variation par trois facteurs clés :

[50] Pour Blais (2000) cependant, ce facteur n'explique aucun pan de la participation électorale. Son étude démontre, en effet, que les électeurs agissent davantage par sens du devoir que par calcul des coûts et des bénéfices.

[51] Données consultées par le ministère de l'Éducation à l'adresse Internet suivante : http://www.mels.gouv.qc.ca/dgsanf/commissionsscolaires/resultats/pdf (août 2006).

> la perception de l'électeur d'avoir un effet réel sur le résultat de l'élection, perception plus forte dans les régions à faible densité de population ;
> la présence d'enjeux significatifs, dont le risque de fermeture d'école, plus fréquent dans les *milieux ruraux* qui sont aux prises avec une forte décroissance démographique ;
> l'absence d'autres options pour exprimer ses préférences, telles que le choix de l'école, options rarement disponibles en milieu rural.

À la lumière de ces données, il faut donc prendre en considération qu'en dépit d'un portrait d'ensemble plutôt sombre, certains milieux se démarquent par une mobilisation plus soutenue des acteurs. Même dans les régions qui ont enregistré les plus faibles taux de participation électorale on observe une mobilisation très forte de certains groupes, à l'instar du MÉMO[52] de Montréal lors des élections scolaires de 2003.

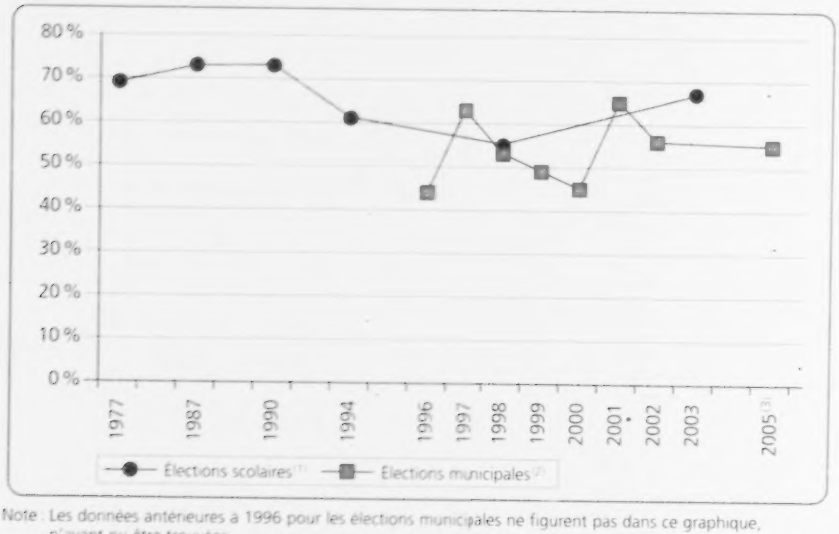
2.2 LES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES

Selon la Loi sur les élections scolaires, tout citoyen âgé de 18 ans et plus a le droit de présenter sa candidature à titre de commissaire (art. 20). Certaines restrictions s'appliquent toutefois aux membres de l'Assemblée nationale et du Parlement du Canada, aux juges d'un tribunal judiciaire et au personnel du milieu de l'éducation (art. 21).

Peu de citoyens se présentent aux élections scolaires et nombreux sont les candidats élus par acclamation (graphique 4). Aux élections de 2003, dans l'ensemble du Québec, 67 % des candidats au poste de commissaire ont été élus sans opposition. De plus, huit circonscriptions (soit 1 %) n'avaient aucun candidat. Les données antérieures nous révèlent que le taux d'élus sans opposition est, par tradition, très élevé au palier scolaire : depuis 1977, il oscille autour de 70 %. Certes, le palier municipal se caractérise aussi par une part

GRAPHIQUE 4

POURCENTAGE D'ÉLUS PAR ACCLAMATION AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES ET MUNICIPALES POUR L'ENSEMBLE DU QUÉBEC, DE 1977 À 2005



Note : Les données antérieures à 1996 pour les élections municipales ne figurent pas dans ce graphique, n'ayant pu être trouvées.

Sources : (1) Fédération des commissions scolaires du Québec (2005). *Document sur les taux de participation aux élections scolaires*. Québec : FCSQ, décembre.

(2) Ministère des Affaires municipales, du Sport et du loisir (2004). « La participation électorale dans les municipalités québécoises ». Dans *Muni-Stat*, vol. 1, n° 1, juin, 5 p. [Données estimées par le Conseil à partir du graphique de la page 2].

(3) Portail Québec (2005).

52. Mouvement pour une école moderne et ouverte, plate-forme électorale ayant remporté dix-huit sièges sur un total de vingt et un aux plus récentes élections à la Commission scolaire de Montréal.

élevée d'élus par acclamation : en 2005, cette proportion s'est chiffrée à 45 %. Toutefois, à l'exception des élections municipales de 1997 et de 2001, le taux d'élus par acclamation est inférieur ou égal à 55 % depuis 1996.

Comme le suggère Proulx (2001, p. 32-34), il existe un certain nombre d'hypothèses qui sont susceptibles d'expliquer le peu de mises en candidature aux élections scolaires. Premièrement, il propose que les citoyens les plus directement intéressés par la fonction de commissaires sont les parents d'élèves, lesquels représentent un bassin somme toute limité dans l'ensemble de la population (soit environ 30 %)[53]. Deuxièmement, l'insuffisance du remboursement des dépenses électorales, conditionnel au surplus à un seuil minimal de suffrage, décourage les candidats peu fortunés. Troisièmement, Proulx relève que les élections sans opposition sont davantage le lot des régions à faible densité de population. À l'instar de Whitehead (1993), qui a étudié le phénomène aux élections scolaires en Ontario, Proulx associe cette situation, non particulière au Québec et au monde scolaire, à trois ordres de fait :

> le coût d'exercice de la fonction de commissaires est plus élevé en milieu rural, en temps (en raison de l'ampleur des déplacements) et socialement (en raison de l'étroitesse des liens sociaux) ;
> le bassin de recrutement est plus restreint en milieu rural, parce que la population y est moins nombreuse et la proportion de citoyens instruits et fortunés y est plus faible ;
> les liens sociaux étroits en milieu rural permettent aux commissaires de mieux satisfaire les besoins de leurs commettants, rendant la compétition électorale moins essentielle.

Dans les mémoires présentés au Conseil, le faible nombre de mises en candidature et la prépondérance des élections par acclamation ont été soulevés par plusieurs organismes n'appartenant pas au monde de l'éducation (CSN, 2005, p. 10 ; FQM, 2006, p. 5 ; Forum jeunesse de l'île de Montréal, 2005, p. 6 ; Mouvement jeunesse Baie-James, 2005, p. 2 ; Forum jeunesse Laval, 2005, p. 5 ; Forum jeunesse Montérégie, 2005, p. 5). Le Mouvement jeunesse Baie-James (2005, p. 4) est explicite en ce qui touche l'effet de cette réalité sur la qualité de la démocratie scolaire : « [L]es élections semblent se dérouler en circuit fermé et bien souvent, une minorité est portée à prendre le contrôle d'une commission scolaire. »

En revanche, le gouvernement scolaire paraît plus près du point d'équilibre que les autres paliers de gouvernement au regard de la proportion d'hommes et de femmes. Selon le profil des commissaires élaboré en 2001 par la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ), les femmes représentent 52 % des commissaires. En ce qui touche la présidence, ce poste est occupé par des femmes dans 45 % des cas (FCSQ, 2001, p. 10). Sur le plan municipal en 2005, ces proportions étaient largement en deçà. En effet, les femmes représentaient 13 % des 1 098 maires et 27 % des 6 946 conseillers municipaux (Portail Québec, 2005).

2.3 LA MÉCONNAISSANCE DU GOUVERNEMENT SCOLAIRE

Tel que nous l'avons vu précédemment, les résultats du sondage réalisé par le Conseil auprès de la population québécoise au printemps 2006 révèlent que peu de citoyens connaissent le gouvernement scolaire. Ce constat est d'autant plus inquiétant du fait qu'il s'applique tout autant aux citoyens qui ont des enfants en âge scolaire et qui ont exercé leur droit de vote aux plus récentes élections scolaires. Il ressort en effet que 38 % des répondants ne connaissent pas l'existence des élections scolaires et que seulement 25 % des répondants associent les commissaires à des représentants de la population. Fait intéressant : même les répondants qui ont voté aux plus récentes élections scolaires sont fort nombreux à ne pas associer les commissaires à des représentants de la population, soit 61 % des répondants ayant exercé leur droit de vote. Enfin, interrogés sur leur niveau de satisfaction à l'égard du travail des commissaires de leur commission scolaire, 55 % des répondants ne sont pas en mesure de se prononcer, alors que 29 % se disent très ou assez satisfaits.

53. D'après les compilations spéciales réalisées par l'Institut de la statistique du Québec en avril 2006 pour le compte du Conseil supérieur de l'éducation, les parents d'élèves représentaient 21 % de la population québécoise âgée de 15 ans en 2001.

En vertu de la Loi sur les élections scolaires, un minimum d'information est diffusé à la population en prévision de la tenue d'élections. C'est le président d'élection qui en a la charge, *fonction qui est assumée d'office par le directeur général de la commission scolaire* (art. 22). Il doit d'abord faire paraître un avis public pour annoncer l'ouverture des postes de commissaires et indiquer la procédure à suivre pour produire une déclaration de candidature (art. 38). Si plus d'un candidat s'est présenté pour une circonscription, le président d'élection annonce la tenue des élections par le biais d'un avis public qui comprend les noms des candidats ainsi que la date et le lieu des élections (art. 85). En outre, la Loi prévoit que le président d'élection peut faire distribuer par voie postale une carte de rappel à chaque électeur, carte qui « contient soit toutes les mentions propres à l'avis du scrutin, soit seulement celles qui sont relatives aux candidats [...] » (art. 86.1.) Bref, les actions du président d'élection visant l'information aux citoyens se limitent à la diffusion d'avis publics, mais aucune disposition ne l'oblige à transmettre de l'information à chaque électeur.

Par ailleurs, soulignons que l'importance attribuée à la fonction de commissaire est mise en doute par certains organismes ayant participé à l'appel de mémoires. Le Forum jeunesse Laval (2005, p. 6) doute que les tâches et les responsabilités des commissaires puissent avoir des effets directs sur la réussite éducative. La FQDE (2005, p. 3) s'interroge à savoir s'il y a dans cette fonction « quelque chose d'important à réaliser pour y attirer des candidats d'envergure ». Le CSF (2005, p. 2) estime que le peu de pouvoir accordé aux commissaires peut expliquer la faible proportion d'hommes qui composent le gouvernement scolaire, par comparaison aux autres paliers politiques. Ces perceptions voulant que le travail des commissaires ait peu d'importance révèlent une certaine méconnaissance à l'égard des fonctions et des pouvoirs du gouvernement scolaire.

Nous pouvons nous demander si cette méconnaissance est liée aux pratiques de gestion au sein des commissions scolaires. En d'autres termes, dans quelle mesure les citoyens peuvent-ils prendre part aux décisions prises au conseil des commissaires ? Certaines dispositions législatives favorisent certes l'implication des citoyens. Toutes les décisions du conseil des commissaires sont prises publiquement (LIP, 2005, art. 167). Une période de questions est prévue lors de ces séances (LIP, 2005, art. 168) pour permettre aux citoyens d'interroger le conseil des commissaires, de partager leurs préoccupations et d'exprimer leur point de vue au regard des décisions prises. L'élève majeur ou le parent d'un élève mineur qui se sent lésé peut en appeler aux élus scolaires pour faire arbitrer un différend (LIP, 2005, art. 9 à 12). De plus, la commission scolaire a l'obligation, d'une part, de se doter d'un plan stratégique basé sur l'analyse du milieu et, d'autre part, d'en rendre compte (LIP, 2005, art. 209.1).

Toutefois, en dépit de ces dispositions législatives auxquelles sont soumises les commissions scolaires, il ressort de nos consultations que les pratiques organisationnelles ne semblent pas permettre la tenue de véritables débats publics. Bien que le même commentaire puisse être formulé pour d'autres paliers de gouvernement, il s'avère que les séances publiques du conseil des commissaires ne favorisent pas la participation de la population du fait que les discussions ont lieu, en règle générale, en comité de travail ou en comité plénier plutôt que séance tenante. Pour la CSN (2005, p. 13-14), les rencontres de la commission scolaire dans plusieurs milieux se limitent à « l'adoption formelle de ce qui a été décidé informellement (sic) dans les officines de la commission scolaire ». Particulièrement préoccupée par les décisions entourant la fermeture ou le maintien des écoles, la Fédération québécoise des municipalités (FQM, 2006) qualifie d'insuffisante la politique de maintien ou de fermeture d'une école de la commission scolaire. Cette politique prévoit que la commission scolaire doit consulter le comité de parents et tenir une consultation publique avant de prendre toute décision en la matière. La FQM revendique plus de transparence à cet égard et insiste sur le fait que tous les citoyens doivent sentir qu'ils ont leur mot à dire dans ces décisions.

En plus des pratiques organisationnelles, bien d'autres facteurs influencent toutefois la connaissance et la participation des citoyens. C'est le cas notamment de l'éloignement des sièges sociaux des commissions scolaires occasionné par les récentes fusions, dont les conséquences sont particulièrement de taille en région, et des impératifs auxquels sont soumis les parents.

2.4 LA FONCTION D'ÉLU SCOLAIRE ET SES AMBIGUÏTÉS

À la lumière des propos recueillis en ce qui touche la fonction de commissaire, force est de relever un certain nombre d'ambiguïtés. D'une part, certains élus semblent avoir une compréhension erronée de leur rôle et, d'autre part, une divergence de points de vue s'observe en ce qui touche la dimension politique de la fonction de commissaire.

Lors de l'appel de mémoires, quelques organismes ont soutenu le fait que certains commissaires comprennent mal leur rôle. Selon l'ACSQ (2005, p. 5) et l'AMDES (2005, p. 10-11), c'est la limite de leur pouvoir que certains commissaires auraient du mal à cerner, par rapport aux cadres de la commission scolaire d'abord (ACSQ) et au personnel des établissements ensuite (AMDES). Ce constat a également été rapporté par des directeurs généraux et des présidents des commissions scolaires consultés par le Conseil. S'attardant aux intérêts défendus par les élus scolaires, la CSQ (2005, p. 7) déplore quant à elle que les intérêts des élèves demeurent souvent loin des préoccupations des commissaires. La consultation que le Conseil a menée dans un certain nombre de commissions scolaires du Québec permet de confirmer que des commissaires, mais non la majorité, défendent d'autres intérêts que ceux des élèves. Près du tiers des commissaires participant à l'enquête ont mentionné que certains des commissaires de leur commission scolaire ne défendent pas les mêmes intérêts qu'eux, défendant par exemple des intérêts personnels ou financiers. Les exemples fournis par les répondants suggèrent que c'est lors de l'achat d'équipements ou de l'attribution de contrats pour la réparation ou l'entretien des bâtiments que des intérêts de ce genre sont susceptibles d'interférer dans la prise de position.

Toujours d'après la consultation du Conseil, si la majorité des commissaires semble avoir bénéficié d'une formation, généralement de la commission scolaire ou de la FCSQ, un nombre considérable d'entre eux n'ont pas le sentiment d'avoir été suffisamment préparés à exercer leur fonction. Interrogés à ce sujet, les directeurs généraux et les présidents de commissions scolaires confirment que plusieurs commissaires méconnaissent leur rôle et que la formation qui leur est offerte demeure insuffisante.

> En général, [les commissaires] n'ont pas une connaissance signifiante de leur rôle et de celui du conseil des commissaires. [...] Ils le développent au fil du temps, mais c'est insuffisant s'il n'y a pas un plan structuré de formation qui leur permette d'aller chercher les connaissances et les habiletés nécessaires. Rares sont ceux qui ont suffisamment d'acquis, pour qui ce ne serait pas utile (Directeur général de commission scolaire rencontré par le Conseil).

Par ailleurs, aucun consensus ne prévaut en ce qui touche la dimension politique de la fonction d'élu scolaire. D'après les acteurs interrogés dans l'étude de LABRIPROF-CRIFPE, la fonction de commissaire tend à se politiser avec les fusions des commissions scolaires et la Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique (Lusignan et autres, 2002).

> Le rôle du commissaire s'est transformé. Il est davantage imputable à ses électeurs, il doit rendre davantage compte à la population. Il doit être plus visible dans la communauté et auprès de ses multiples partenaires. Il est plus responsable des décisions du conseil. En conséquence, les commissaires doivent pleinement exercer leur pouvoir d'initiative et de décision, souvent orienter eux-mêmes les dossiers plutôt qu'attendre les orientations des cadres (Lusignan et autres, 2002, p. 32).

En revanche, il ressort de la consultation du Conseil dans les commissions scolaires que le caractère politique du rôle de commissaire n'est pas reconnu et assumé partout et par tous. Certains directeurs généraux et présidents de commissions scolaires ont précisé que les voies de reddition de comptes se rapportent davantage à l'ensemble de la commission

scolaire plutôt qu'à chaque commissaire. Il peut s'agir du rapport annuel de la commission scolaire, de son plan stratégique et des publicités diffusées dans les hebdomadaires locaux. Selon ces personnes, très peu de commissaires assument pleinement leur rôle de représentant politique. Les pratiques à cet égard sont plutôt irrégulières; chaque commissaire opère en fonction de sa compréhension. Un président de commission scolaire interrogé résume ainsi la situation :

> Il n'y a pas de pratiques régulières de reddition de comptes. Je pense que c'est un phénomène un peu plus nouveau et c'est une pratique qui est à parfaire. Je ne pense pas qu'elle rebute aux élus. C'est plus une compréhension de ce que les gens attendent de nous. [...] Les commissaires ne sont pas assez conscients qu'ils sont des élus, qu'ils sont des politiciens. Ils veulent être reconnus comme des élus, mais je ne suis pas sûr qu'ils prennent toujours les moyens pour aller au-devant des citoyens pour être reconnus comme tels (Président de commission scolaire interrogé par le Conseil).

Plusieurs organismes participant à l'appel de mémoires ont aussi constaté que la fonction de commissaire est très peu politisée. C'est le cas de la FQDE (2005, p. 4), de la CSQ (2005, p. 7), de la CSN (2005, p. 10-11), du CSF (2005, p. 2) et du Forum jeunesse de l'île de Montréal (2005, p. 6). Ces organismes soutiennent que les commissaires sont élus sans avoir élaboré et diffusé un programme électoral, qu'ils ne débattent pas des enjeux scolaires sur la place publique et qu'ils ne rendent pas de comptes à leurs commettants concernant les décisions prises par le conseil des commissaires.

Le statut même attribué au conseil des commissaires peut parfois prêter à confusion. Notre consultation dans quelques commissions scolaires nous a permis de constater que le conseil des commissaires est parfois considéré comme un *conseil d'administration*. Cette désignation, voire cette appellation, tend à dépolitiser le gouvernement scolaire.

Par surcroît, la politisation du rôle de commissaire suscite un malaise chez certains gestionnaires. C'est ce que révèle l'étude du LABRIPROF-CRIFPE. Dans cette perspective, certains cadres interprètent les initiatives des commissaires comme « de l'ingérence, une forme d'intrusion dans leurs propres champs de compétence » (Lusignan et autres, 2002, p. 18). Ils dénoncent les « attitudes entretenues par les commissaires pendant les séances du conseil », le fait qu'ils « auraient tendance à plus écouter les parents que les cadres dans le règlement des questions litigieuses, seraient plus critiques à l'égard des recommandations contenues dans les rapports, auraient tendance "à passer des commandes", etc. » (Lusignan et autres, 2002, p. 32). Ces propos s'inscrivent en droite ligne avec la position de l'ACSQ : lorsque celle-ci évoque la compréhension erronée de certains élus scolaires à l'égard de leur rôle, c'est de la frontière des rôles entre le domaine politique et le domaine administratif dont il question.

> Les élus ne comprennent pas tous spontanément leur rôle. Certains sont tentés d'agir comme si leur mandat leur donnait le pouvoir de décider de façon immédiate sur toute question qui concerne la commission scolaire. Il faut parfois rappeler à certains que les seules décisions qui peuvent venir des commissaires s'expriment par voie de résolutions du conseil de commissaires. [...] [Les gestionnaires] n'ont pas à répondre de leurs actes directement et immédiatement à chaque commissaire qu'une question peut soudainement préoccuper. Une gestion efficace n'est possible que dans un climat de confiance mutuelle entre les autorités politiques et les responsables de la gestion, qui exige des uns comme des autres une compréhension univoque de leurs rôles respectifs (ACSQ, 2005, p. 5).

Ces propos ont aussi été entendus lors de la consultation du Conseil. En contrepartie, quelques commissaires interrogés par le Conseil ont rapporté avoir peu de marge de manœuvre pour remplir leur fonction. Le malaise exprimé provient de raisons variables : les décisions sont prises avant les séances du conseil des commissaires (par le comité exécutif ou par un comité de travail par exemple), les délibérations sont mal venues aux séances du conseil des commissaires, la présidence exerce une forte emprise sur les décisions ou la direction générale laisse peu de place aux élus. Quoique certaines de ces situations paraissent fréquentes au sein des commissions scolaires, elles ne semblent conduire à d'importantes tensions que dans une minorité d'entre elles.

Dans un autre ordre d'idées, plusieurs commissaires expriment des réserves quant à la partisanerie au sein des commissions scolaires. Lors de la consultation du Conseil, la presque totalité des commissaires, des présidents et des directeurs généraux de commissions scolaires interroges se sont opposés à la création d'équipes ou de partis électoraux. Parmi les organismes qui ont participé à notre appel de mémoires, l'ACSQ (2005, p. 6) et l'AMDES (2005, p. 10) formulent également des réserves à cet égard. La principale raison évoquée est la même pour tous : les équipes ou les partis amènent les commissaires à s'engager dans des luttes de pouvoir éloignées du bien des élèves. En contrepartie, deux forums jeunesses (ceux de la Montérégie et de la Baie-James) y voient une incidence positive sur la participation électorale. Rappelons que des équipes et partis sont le lot d'une très faible minorité de commissions scolaires actuellement. C'est le cas principalement de la Commission scolaire de Montréal où travaille depuis 1987 le Mouvement pour une école moderne et ouverte (MÉMO).

En dépit des pratiques irrégulières et des malaises exprimés au regard du rôle politique des élus scolaires, la FCSQ affiche depuis récemment une position claire à cet égard. La FCSQ se prononce en faveur de la création d'équipes et de partis électoraux ainsi que de l'élaboration d'un programme électoral (FCSQ, 2005, p. 9-10). Bien plus, elle encourage chacun de ses membres à « prendre le leadership afin de concrétiser et de défendre son programme » (FCSQ, 2005, p. 9). Enfin, elle revendique un rôle d'élu à part entière, par une rémunération similaire à celle des élus municipaux (FCSQ, 2005, p. 12) et par une participation d'office aux Conférences régionales des élus (FCSQ, 2006a, p. 4). En bref, pour la FCSQ : « Les commissaires sont élus au suffrage universel. À ce titre, ils sont investis de la responsabilité de représenter l'ensemble de la population qui les a élus. En effet, le commissaire exerce un rôle politique, puisqu'il est élu par les citoyens de sa circonscription électorale. » (FCSQ, 2005, p. 19.) La FCSQ est toutefois consciente de la méfiance de certains élus scolaires à l'égard de la politisation de leurs fonctions : « Trop souvent hélas, la population attribue à ce concept [*politique*] un sens péjoratif. D'où, certains élus scolaires se sentent parfois mal à l'aise de s'identifier comme des politiciens. » (FCSQ, 2005, p. 7.)

En bref, il ressort de l'ensemble de ces observations un manque de clarté certain quant au rôle des élus scolaires, principalement au regard de sa dimension politique. Et, sur ce plan, une divergence de point de vue est manifeste, y compris dans les rangs des principaux intéressés.

2.5 À LA CROISÉE DES CHEMINS ?

Les différents constats formulés en ce qui touche le gouvernement scolaire amènent plusieurs acteurs liés au milieu de l'éducation à remettre ce dernier en question. D'aucuns soutiennent, en opposition avec la *dissatisfaction theory*, que la faible participation aux élections scolaires fragilise ce palier de gouvernement et met en doute sa légitimité. Dans cette perspective, ils insistent sur l'urgence d'une réflexion en profondeur en ce qui touche le processus électoral scolaire. Cette remise en question n'est pas nouvelle. Le Conseil lui-même signalait en 1996 qu'au nombre des aspects qu'il considère « comme problématiques et susceptibles d'une intervention éventuelle » au sujet des commissions scolaires, il y avait « un niveau de légitimité remis en cause sur le plan démocratique » (CSE, 1996, p. 51). Cette position est reprise par les chercheurs du LABRIPROF-CRIFPE. À la fin de leur étude, ceux-ci s'interrogent sur la pertinence d'« une nouvelle réflexion sur la démocratie scolaire, le mode électoral actuel [et] la composition des conseils des commissaires » (Lusignan et autres, 2002, p. 36).

L'urgence d'un changement en ce qui touche le gouvernement scolaire est d'ailleurs défendue avec ferveur par plusieurs organismes qui ont participé à l'appel de mémoires du Conseil, dont la FQDE, la CSQ et la CSN. Nous sommes à la croisée des chemins et des choix devront être faits « dans les meilleurs délais », puisqu'« il y a déjà trop longtemps que cette situation perdure » (FQDE, 2005, p. 4). « [L]'immobilisme n'a plus sa place. » (CSN, 2005, p. 20.)

> [N]ous entrevoyons prioritairement comme piste de développement une voie à explorer dans les meilleurs délais : ou bien on remet en question l'ensemble du processus électoral dans son existence même ou bien on met en place les conditions nécessaires pour le rendre efficace et productif car la qualité de ce processus est présentement très inégale d'une commission scolaire à l'autre et d'un établissement à l'autre. Il y a déjà trop longtemps que cette situation perdure ! (FQDE, 2005, p. 4.)

Tous les organismes qui ont participé à notre appel de mémoires, quelle que soit leur position au regard de la démocratie élective et des commissions scolaires, ont d'ailleurs proposé diverses mesures pour consolider ce palier de gouvernement, lesquelles visent, en règle générale, à augmenter le taux de participation aux élections scolaires. À cette fin, ils ciblent les aspects suivants :

- la publicité et l'information aux citoyens ;
- les candidats aux élections scolaires (stimuler les candidatures, revoir le financement, encourager les candidats à se faire connaître ou à se regrouper en équipes et en partis) ;
- les modalités électorales (revoir le mode de scrutin, jumeler les élections avec le secteur municipal) ;
- la valorisation du gouvernement scolaire et l'accroissement de ses responsabilités.

Toutefois, les propos de certains organismes suggèrent des changements plus fondamentaux. C'est le cas notamment de la FQDE (2005, p. 3) et de la FCPQ (2005b, p. 14) qui s'interrogent au sujet de la composition du conseil des commissaires. Leurs préoccupations se résument par la question suivante : les citoyens sont-ils les mieux placés pour former les conseils des commissaires ?

> Serait-il mieux, par exemple, que les commissaires soient obligatoirement des gens plus proches « du terrain », des gens qui connaissent le réseau scolaire et les questions éducatives ou encore des administrateurs d'expertises diverses ? Que faut-il comme bagage pour occuper ces fonctions ? Quelles attentes sont formulées à l'endroit des candidats ? Nous avons actuellement peu de réponses structurelles à apporter à ces interrogations sur les compétences (FQDE, 2005, p. 3).

> Est-il toujours justifié de maintenir la composition actuelle des conseils des commissaires ? (FCPQ, 2005b, p. 14.)

Sans qu'elles soient nommées comme telles, les interrogations soumises par la FQDE et la FCPQ renvoient à deux dilemmes, dont nous avons déjà fait mention : le premier opposant les spécialistes de l'éducation et les citoyens, le second opposant le suffrage universel et la démocratie d'usagers. Tel que nous le verrons dans la section suivante, les remises en question au regard du gouvernement scolaire amènent certains acteurs à faire porter leur réflexion non seulement sur le processus électoral et la composition du gouvernement scolaire, mais aussi sur le rôle même des commissions scolaires.

Pour leur part, l'ACSQ et la FCSQ défendent avec ferveur le maintien du gouvernement scolaire. Pour la FCSQ, la pertinence de la structure démocratique des commissions scolaires se justifie par le fait qu'elle « présente une remarquable fusion des deux types de démocratie : la démocratie élective et la démocratie participative » (FCSQ, 2001, p. 8). Pour l'ACSQ (2005, p. 2), rappelons-le, c'est précisément grâce à la présence d'élus scolaires que les commissions scolaires sont en mesure de jouer leur rôle : « [E]lles peuvent jouer efficacement ce rôle parce que leurs dirigeants sont des élus, qui, de surcroît, détiennent un pouvoir de taxation. » (ACSQ, 2005, p. 2.) Ce dernier argument renvoie au principe britannique voulant qu'il n'y ait pas de taxation sans représentation.

En bref, les travaux menés sur le gouvernement scolaire suggèrent au Conseil la présence d'enjeux cruciaux à ce sujet :

- **d'abord, celui de l'avenir du gouvernement scolaire, en raison des remises en question substantielles dont celui-ci fait l'objet ;**
- **ensuite, l'enjeu de la pérennité de la démocratie, dans la mesure où certains acteurs se montrent en faveur d'une démocratie des usagers qui écarterait les citoyens sans enfant d'âge scolaire tout en autorisant le vote aux élèves à l'éducation des adultes en âge de voter[54] ;**
- **enfin, considérant les ambiguïtés entourant la fonction d'élu scolaire, force est de soulever l'enjeu de la dimension politique du rôle de commissaire.**

3 L'ÉQUILIBRE ENTRE LES INSTANCES

La décentralisation des pouvoirs est l'une des préoccupations qui anime depuis très longtemps, sinon depuis toujours, les débats sur la gouverne de l'éducation. Cherchant notamment à promouvoir la démocratie scolaire, le nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités, avec la mise en place des conseils d'établissement, a néanmoins exacerbé certaines tensions entre les différents paliers, principalement entre les établissements et les commissions scolaires. C'est en ce sens qu'une réflexion s'impose sur l'équilibre entre les instances.

3.1 LE PARTAGE DES POUVOIRS EN ÉDUCATION : UN DÉBAT RÉCURRENT

Dès l'adoption de la loi qui les a affranchies du pouvoir municipal en 1845, les commissions scolaires n'ont cessé de lutter pour maintenir leurs acquis, pour accroître leurs responsabilités et pour conserver leur autonomie. Cette autonomie, c'est souvent avec le pouvoir municipal que la commission scolaire a eu a la justifier. Cette situation s'explique, partiellement du moins, du fait que la municipalité et la commission scolaire constituent deux gouvernements locaux dont les représentants sont démocratiquement élus par les citoyens.

À l'aube des années 1980, la décentralisation apparaissait comme l'un des enjeux majeurs des commissions scolaires. En 1978, la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (FCSCQ) estimait que « la décentralisation devait conduire à déplacer l'axe de mise en place des services et des activités qui affectaient le cadre de vie immédiate des citoyens. [...] [P]our y parvenir, il fallait donner à ces gouvernements et aux citoyens un cadre et des moyens d'agir de façon efficace, autonome et responsable » (FCSCQ, 1978, p. 1). La Fédération estime que la décentralisation conduit à la démocratie si les droits des citoyens sont respectés autant dans le domaine scolaire que municipal. « Cette voie apparaît tellement logique que le gouvernement peut lui-même la tracer autant en faveur des commissions scolaires qu'il le fait présentement en faveur des municipalités. » (FCSCQ, 1978, p. 2.) Le ton du débat était donné !

En fait, les commissions scolaires voient dans la décentralisation une façon juste, légitime et démocratique d'accroître leur pouvoir et leur autonomie à un niveau comparable à celui des municipalités. Parce que la décentralisation valorise l'autonomie et les pouvoirs exercés sur une base locale, un plus grand nombre de citoyens pourraient être incités à assumer des responsabilités collectives.

> La décentralisation vers les citoyens des pouvoirs en éducation permettra à la commission scolaire de jouer, dans le cadre de sa mission éducative et culturelle, un rôle plus précis comme lieu de première appartenance et de choix communautaires et comme lieu de nouvelles solidarités.
>
> La commission scolaire constitue le gouvernement local susceptible de favoriser une concertation régionale dans certains domaines. Elle est l'exemple de la rationalisation de certains services au niveau des (sic) collectivités plus vastes pour une plus grande efficacité à des coûts abordables (FCSCQ, 1978, p. 8).

54. Voir la section 2.1.2 de la première partie pour plus de détails à ce sujet.

Le type de décentralisation souhaité à cette époque par les commissions scolaires est plutôt éloigné de celui qui a accompagné la mise en place des conseils d'établissement. En effet, la décentralisation des pouvoirs vers les parents ne faisait pas partie des plans de la FCSCQ, puisque cette décentralisation concernait surtout le partage des pouvoirs entre les trois paliers de gouvernements élus.

> Il est donc légitime que les parents demandent à être consultés et même à participer à certaines décisions dans la gestion des écoles. Par contre, il serait aberrent (sic) de prétendre que le rôle des commissaires est de percevoir des taxes foncières et que le transfert de l'impôt normalisé rendrait inutile l'élection des commissaires d'école (FCSCQ, 1978, p. 11).

Cette dernière référence à la position soutenue en 1978 par la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec face à la décentralisation et à la démocratie scolaire constitue, en réalité, l'un des enjeux centraux de la démocratie scolaire au Québec. En effet, avec l'avènement des conseils d'établissement et des pouvoirs qui leur ont été dévolus, certaines tensions semblent avoir été ranimées entre les différents paliers décisionnels en éducation.

> La question de la décentralisation du système scolaire québécois et le discours qui l'accompagne sont dans le décor depuis bientôt trois décennies (Massé, 1976). Force est de constater que sa concrétisation suscite des résistances de différents ordres qui ne sont pas près de disparaître. Les plus importantes sont d'ordre affectif. La décentralisation est perçue comme menaçante, risquée, onéreuse. Elle oblige celles et ceux qui exercent présentement le pouvoir, à quelque niveau que ce soit, à changer leur façon de faire, leur mode d'exercice de l'autorité, leur capacité à contrôler les pratiques, et le choix et l'utilisation des ressources (Bergeron et autres, 2005, p. 26).

3.2 LE RÔLE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

En raison de l'autonomie nouvelle accordée aux établissements avec la décentralisation, de l'avènement des conseils d'établissement qui implique une représentation citoyenne au sein des établissements et de la fragile légitimité du gouvernement scolaire due principalement à la faible participation aux élections scolaires, un débat a cours au sujet de la raison d'être des commissions scolaires. Le questionnement n'est pas nouveau. Il prévalait déjà au moment où s'amorçait le virage vers la décentralisation des pouvoirs, tel que le soulevait le Conseil : « Au primaire-secondaire, une question inéluctable dans le présent débat sur le nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités concerne l'existence des commissions scolaires. Sont-elles ou non vouées à l'extinction ? » (CSE, 1996, p. 49.)

Plusieurs acteurs qui travaillent au sein des établissements estiment que la mise en place des conseils d'établissement justifie une telle remise en question du rôle des commissions scolaires. C'est en ce sens que l'AMDES, dans son mémoire sur la démocratie scolaire, propose la mise en place d'un comité national d'étude pour élucider cette question.

> [Les commissions scolaires] se présentent aujourd'hui comme de grosses structures de gestion scolaire en relais de l'administration centrale. Avec l'avènement des conseils d'établissement, on peut se demander si ceux-ci ne sont pas à même de représenter leur communauté (AMDES, 2005, p. 2).
>
> Dans la foulée des débats entourant l'éducation au Québec, ne serait-il pas le temps de mettre [sur pied] un comité national d'étude rassemblant les partenaires concernés afin de revoir dans son ensemble le rôle des commissions scolaires ? Ce questionnement ne remet nullement [en question] la qualité du rôle qu'ont joué les commissions scolaires au Québec à ce jour. Il s'inscrit dans une démarche réfléchie de révision continue des structures et du fonctionnement de nos institutions en vue d'assurer la qualité du service à la clientèle qu'elles desservent (AMDES, 2005, p. 11).

Dans cette foulée, certains organismes ouvrent la voie à un éventuel partage des responsabilités entre les commissions scolaires et les municipalités ou les municipalités régionales de comté (MRC). Cette avenue est d'abord considérée par l'AMDES, tel qu'en témoigne l'extrait suivant :

> Il apparaît nécessaire de maintenir un organisme intermédiaire entre les établissements et l'État. Mais cet organisme doit-il forcément être la commission scolaire telle que nous la connaissons actuellement ? Certaines fonctions présentement accordées par la loi aux commissions scolaires pourraient-elles être confiées aux municipalités ou aux municipalités régionales de comté ? Ces structures sont déjà mises en place et administrées par des élus (AMDES, 2005, p. 12).

Quant à la FQM, elle affirme que certains de ses membres y sont favorables : « Certains [...] souhaitent une concertation scolaire-municipale dans la prise en compte des mandats et des responsabilités respectifs des parents et des élus municipaux dans le développement de l'école et des partenariats avec la communauté. » (FQM, 2006, p. 7.) C'est le Forum jeunesse Montérégie (2005, p. 17) qui se manifeste le plus clairement en faveur de la création d'un niveau administratif supra local, comme en font foi ses propos :

> Ultimement (sic), nous croyons que l'État devrait favoriser une approche territoriale de gestion publique, plutôt qu'une approche sectorielle comme c'est le cas présentement. Est-il utopiste et irréaliste d'envisager la création d'un niveau administratif supra local regroupant certaines responsabilités partagées entre les commissions scolaires, les municipalités, les MRC et les CPE [Centres de la petite enfance] ? (Forum jeunesse Montérégie, 2005, p. 17.)

Ce scénario favorisant un rapprochement plus étroit des commissions scolaires et des municipalités rappelle le modèle français. En effet, tel que nous l'avons vu à la section 3.2 de la première partie, les écoles, collèges et lycées de la France sont placés sous l'autorité des collectivités locales, soit respectivement des communes, des départements et des régions.

Or, la FCSQ s'oppose à ce modèle. Le président de la FCSQ, M. André Caron, en rendait compte à l'occasion de la commission itinérante de la FQM tenue le 25 mai 2006. Si la FCSQ est favorable au partenariat scolaire-municipal « pour la survie et le développement des régions », elle estime en revanche que « la gestion matérielle des établissements scolaires en général, et celle des écoles de village en particulier, doit demeurer une prérogative des commissions scolaires » (FCSQ, 2006b).

Les acteurs qui travaillent au sein des commissions scolaires sont certes conscients du débat dont fait l'objet leur institution. Les cadres scolaires qui ont participé à l'étude du LABRIPROF-CRIPFE constataient que « la mise en place d'un gouvernement régional est un des enjeux politiques des prochaines années » (Lusignan et autres, 2002, p. 12), considérant différents éléments contextuels, dont « la baisse démographique et les réductions conséquentes du budget et du personnel, les fusions municipales et les nouveaux pouvoirs donnés au conseil d'établissement ». De possibles changements majeurs sont envisagés et, « [s]ur cette question, toutes les hypothèses sont permises : nouvelles fusions de commissions scolaires, disparition des commissions scolaires, transfert partiel des pouvoirs, tout paraît possible » (Lusignan et autres, 2002, p. 24-25). « Dans tous les cas et quel que soit l'avenir, on insiste, par ailleurs, sur la nécessité de préserver la mission éducative à un niveau intermédiaire de gestion et de maintenir une entité administrative dédiée aux services éducatifs [...] » (Lusignan et autres, 2002, p. 24-25.) La position défendue par l'ACSQ dans son mémoire sur la démocratie scolaire est d'ailleurs sans équivoque à cet égard. C'est précisément grâce au palier intermédiaire que les établissements sont à même de jouir d'une certaine autonomie.

> Pour l'ACSQ, la démocratie scolaire se vit en trois lieux de pouvoir différents : le pouvoir central [...] ; le pouvoir intermédiaire [...] ; le pouvoir local [...]. Les enjeux et les défis qui se posent pour la démocratie scolaire concernent soit l'un ou l'autre de ces niveaux, soit l'articulation de leur rôle les uns par rapport aux autres (ACSQ, p. 13). L'ACSQ est d'avis que, dans la démocratie scolaire, les trois lieux de pouvoir ont un rôle à jouer et une légitimité qui leur sont propres (ACSQ, p. 14). [...] ***[P]lus le pouvoir intermédiaire assume des fonctions de soutien administratif et logistique, plus le leadership mobilisateur local est susceptible de se manifester et de s'épanouir pour le plus grand bien de l'élève et de la communauté*** (ACSQ, 2005, p. 15).

Si l'avenir des commissions scolaires apparaît incertain pour plusieurs membres de l'ACSQ ayant participé à l'étude du LABRIPROF-CRIFPE, les commissaires interrogés dans ce même cadre croyaient plutôt que le véritable problème réside dans le degré d'autonomie accordé aux commissions scolaires, leur marge de manœuvre et leur réel pouvoir (Lusignan et autres, 2002, p. 33). Certes, le contexte actuel force les commissions scolaires à repenser leur rôle.

> Dans ce contexte d'une centralisation du curriculum et de l'obligation de résultats définis par les instances supérieures de pilotage du système éducatif, accompagnée d'une tendance à l'autonomisation « cadrée » des établissements, le palier intermédiaire de gestion perd de sa prépondérance et se cherche une mission nouvelle ou une mission mieux adaptée (Lessard et autres, 2004, p. 21).

La consultation du Conseil confirme l'actuel questionnement sur le rôle des commissions scolaires. D'abord, certains acteurs des commissions scolaires interrogés déplorent que la vague de décentralisation n'ait profité qu'aux établissements et qu'aucun transfert de pouvoirs et de responsabilités ne se soit vécu entre le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les commissions scolaires. Ils jugent que leur marge de manœuvre reste bien mince par rapport aux encadrements nationaux et ils y voient un frein majeur à leurs actions. Ensuite, nombreux sont ceux qui revendiquent une plus grande marge de manœuvre. Cette idée est reprise par l'ACSQ (2005, p. 8) et la FCSQ (2005, p. 9), qui proposent les mesures suivantes :

- > sur le plan financier, assurer l'autonomie des commissions scolaires en matière de taxation (ACSQ et FCSQ) et diversifier leurs sources de financement (FCSQ) ;
- > accroître les responsabilités des commissions scolaires, notamment dans la gestion des interventions sur des cibles considérées comme d'intérêt national (ACSQ) ;
- > augmenter la marge de manœuvre des commissions scolaires sur le plan pédagogique et sur celui des ressources humaines (FCSQ).

Au surplus, la FCSQ déplore que les commissaires soient exclus des conseils d'établissement. En effet, selon les articles 45 et 104 de la Loi sur l'instruction publique, un commissaire élu ou nommé ne peut être membre du conseil d'établissement d'une école ou d'un centre qui relève de la compétence de la commission scolaire. La FCSQ demande « que la Loi soit modifiée afin d'édicter que le commissaire élu puisse avoir le droit de participer aux séances du conseil d'établissement sans droit de vote (comme c'est le cas pour les députés au sein des CLD et des CRÉ) » (FCSQ, 2005, p. 18-19). La FCPQ est contre cette présence des commissaires au conseil d'établissement, laquelle « constituerait sans nul doute une confirmation de la confusion des rôles » (FCPQ, 2005b, p. 14). C'est donc dire d'abord toute l'importance que revêtent les conseils d'établissement comme instance décisionnelle mais, surtout, les tensions existantes entre les commissions scolaires et les établissements dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs pouvoirs.

3.3 L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS : JUSQU'OÙ ALLER ?

La Loi sur l'instruction publique définit les champs d'intervention appartenant respectivement au conseil d'établissement et à la commission scolaire, c'est-à-dire leurs fonctions, leurs pouvoirs et leurs responsabilités. Toutefois, la Loi fait l'objet de diverses interprétations, ce qui engendre des ambiguïtés. Pour les autres aspects que ceux régis par la Loi, le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les commissions scolaires et les établissements tend à relever des commissions scolaires. De fait, nos consultations démontrent que ce partage est variable d'un milieu à l'autre. C'est dans cette perspective que les chercheurs du CRIRES en arrivaient, en fin d'analyse, à proposer de « clarifier certaines ambivalences qui persistent dans la répartition des pouvoirs, responsabilités et ressources entre les diverses instances du système éducatif, principalement entre les commissions scolaires et les écoles » (Deniger et autres, 2002, p. 125).

Quoiqu'elle soit considérable selon la Loi sur l'instruction publique, la marge de manœuvre des conseils d'établissement apparaît bien mince aux yeux de certains acteurs des établissements. C'est ce que constatait le CFE (2000, p. 17) au début de l'implantation

des conseils d'établissement, en raison de leur « champ d'intervention [...] extrêmement balisé » et de « contraintes nombreuses » telles que « les lois en vigueur à l'école, des règlements qui relèvent du ministère de l'Éducation ou des commissions scolaires et des clauses et des conventions collectives ». Plusieurs acteurs des conseils d'établissement interrogés par le Conseil se sont dits convaincus que la décentralisation en éducation n'existe que sur papier et que, dans les faits, ce sont les paliers supérieurs, principalement les commissions scolaires, qui détiennent tous les pouvoirs. La marge de manœuvre des conseils d'établissement leur semble plutôt mince en regard, notamment, de politiques et normes ministérielles, de pouvoirs décisionnels des commissions scolaires, de conventions collectives et de budget disponible.

Dans leurs mémoires, l'AMDES (2005, p. 2) et la FQDE (2005, p. 6-7) déplorent aussi le peu d'autonomie des établissements et c'est en s'appuyant sur ce constat qu'ils recommandent de réévaluer les responsabilités attribuées aux différents paliers.

> [I]l faut simplifier (ou aplatir) les structures le plus possible de façon à ramener les décisions stratégiques plus près de l'action un peu comme cela se passe dans les établissements privés où les responsabilités, les marges de manœuvre et l'allocation des ressources dépendent au premier chef des établissements. Une telle orientation implique que l'on révise certains encadrements nationaux trop normatifs pour permettre d'exercer, localement, des choix plus démocratiques [...] et que l'on revoie également certaines responsabilités qui auraient avantage à être plus décentralisées [...] (FQDE, 2005, p. 6.) [I]l nous faut [...] nous questionner collectivement sur la pertinence et l'avantage de maintenir un palier important de structure démocratique entre le Ministère et les établissements scolaires (FQDE, 2005, p. 7).

L'une des principales sources de tension réside dans l'obligation de résultats formulée à l'endroit des établissements. Rappelons que, en vertu des articles 82 et 83 de la Loi, le conseil d'établissement a l'obligation de se doter d'un plan de réussite basé sur l'analyse du milieu et d'en rendre compte. Dans son évaluation de 2001-2002, le vérificateur général du Québec constatait qu'« il n'y a pas de consensus sur la fonction réelle du plan de réussite » et que certaines écoles « perçoivent [l'opération] comme un moyen de contrôle » (Vérificateur général du Québec, 2002, p. 49-50). Ce problème ressort en ces termes dans l'étude du LABRIPROF-CRIFPE :

> La plupart des directions d'établissement affirment que la décentralisation entraîne plus de rapports, plus de redditions de comptes, plus de contrôles et que les exigences du centre administratif à cet égard sont plus grandes. Comment l'établissement peut-il être en projet quand l'administration centrale semble vouloir freiner toute initiative et recherche uniformité plutôt que diversité ? (Lusignan et autres, 2002, p. 21.)

Dans son mémoire sur la démocratie scolaire, la FQM (2006, p. 4) évoque aussi la persistance de la verticalité des rapports en raison des modes de reddition de comptes qui prévalent entre les trois paliers :

> [...] le système scolaire s'est peu renouvelé, peu importe ce que plusieurs en disent. Pour illustrer cette situation, le projet éducatif de l'école doit s'appuyer sur la planification stratégique de la commission scolaire, laquelle doit tenir compte du plan stratégique du ministère. Dans les faits, cela représente fidèlement la hiérarchie verticale instituée et toujours protégée sous prétexte qu'il ne faut pas mettre en péril ce qui fonctionne déjà : ministère — commission scolaire — direction — enseignants — élèves. Des rôles, devoirs et responsabilités bien définis pour chacun des niveaux, pour chacun des groupes d'influence, pour chacun des responsables (FQM, 2006, p. 4).

À ce sujet, il faut préciser que le projet éducatif des établissements ne doit pas seulement reposer sur le plan stratégique de la commission scolaire, mais aussi sur une analyse du milieu (LIP, 2005, art. 74). Certes, les pratiques ont pu s'écarter de cette directive dans bien des cas. Le fait que ces modes de reddition de comptes n'aient été institués que tout récemment est probablement en cause.

Lessard et autres (2004, p. 20-21) qualifient le nouveau mode de gouvernance d'hybride, puisqu'il répond à la fois à une logique horizontale et à une logique verticale. La première se traduit dans les actions du législateur qui tendent à mobiliser les différents groupes d'acteurs, alors que la seconde renvoie à l'obligation faite aux milieux pour que leurs initiatives s'inscrivent dans les encadrements de l'instance supérieure.

> Soumis à cette double logique horizontale et verticale, qui tantôt tire dans le même sens, tantôt limite la pleine actualisation du potentiel de l'une ou de l'autre, le système semble tenir la route. Avec à moyen terme des effets encore inconnus, mais prévisibles, comme l'accroissement des écarts entre les établissements et la dualisation du système d'une part, et une plus grande satisfaction des parents de classes moyennes [d'autre part], plus habiles que ceux des milieux populaires à tirer leur épingle du jeu scolaire [...] (Lessard et autres, 2004, p. 21).

D'ailleurs, ces « effets encore inconnus, mais prévisibles » rapportés par les chercheurs du LABRIPROF-CRIFPE incitent certains acteurs à envisager avec prudence une dévolution de pouvoirs plus grande à l'égard des établissements. L'enquête menée par l'équipe de Marc-André Deniger démontre que la majorité des enseignants membres de conseils d'établissement craignent les effets négatifs de la décentralisation : 81 % jugent que la décentralisation va accentuer les écarts entre les écoles (Deniger et autres, 2002, p. 120). Les parents participant à l'enquête sont aussi majoritaires à manifester cette crainte, mais dans une plus faible proportion. Certes, parce qu'il favorise une plus grande autonomie locale, le nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités peut générer des écarts entre les établissements : certains choix d'établissement favorisent une priorité au détriment d'une autre.

Certains présidents et directeurs généraux de commissions scolaires interrogés par le Conseil formulent aussi des réserves à cet égard. Il a été avancé que les directions d'établissement sont surchargées en raison des nouvelles responsabilités qui leur incombent et de la dimension politique que comporte désormais leur rôle. Ce que confirment, dans une certaine mesure, plusieurs directions d'établissement interrogées par le Conseil de même que par le LABRIPROF-CRIFPE : « [L]a décentralisation apparaît comme un "pelletage" de nouvelles responsabilités sans ressources ; la complexité des dossiers, la multiplicité des règles et des normes menottent [les directions] et accaparent une partie importante de leur temps » (Lusignan et autres, 2002, p. 20). C'est la direction d'établissement qui a la responsabilité de mettre en place les conditions nécessaires pour le bon fonctionnement du conseil d'établissement. Elle doit désormais : consacrer plusieurs heures à la préparation des dossiers et au suivi de chaque rencontre, aux consultations préliminaires, à la rédaction des documents, aux rencontres avec le président ; siéger au conseil d'établissement, lui rendre des comptes ; travailler avec les membres de la communauté ; assumer des responsabilités nouvelles en matière de conventions collectives, de budget et des ressources matérielles, sans transfert aux établissements de ressources conséquentes ; faire preuve de beaucoup de transparence (accepter de discuter, de consulter davantage, d'avoir des délais plus longs, etc.). Ces nouveaux rôles accaparent donc beaucoup de son temps et il devient difficile de concilier ces attentes avec la nécessité d'exercer un véritable leadership pédagogique, comme l'entrevoyaient la Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et la réforme curriculaire (Lusignan et autres, 2001, p. 21-22).

Les conséquences sont par ailleurs de taille selon les chercheurs du LABRIPROF-CRIFPE : « Alors que [...] les directions réclamaient beaucoup de pouvoirs, plusieurs se demandent s'il ne faudrait pas revoir le partage des dossiers avec les services centraux ou, du moins, les tâches d'exécution. » (Lusignan et autres, 2002, p. 20.) Ainsi, il y aurait des responsabilités que certaines directions d'établissement ne voudraient pas assumer et qui devraient revenir à un palier supérieur, à la commission scolaire notamment.

Devant ces constats, les participants à l'étude du LABRIPROF-CRIFPE suggèrent une débureaucratisation du système : « Une culture administrative basée sur la confiance, les contrôles *a posteriori*, une véritable délégation de pouvoirs et une vraie décentralisation nécessiteraient moins de rapports, de redditions de comptes et raccourcirait le cheminement

des dossiers et le processus de prise de décision. » (Lusignan et autres, 2002, p. 28.) Pour leur part, les chercheurs du CRIRES se prononcent, en fin d'analyse, en défaveur d'un élargissement de la portée de la décentralisation en ce qui touche notamment le curriculum, la sélection et l'évaluation du personnel. Ils s'accordent pour dire que :

> [...] la primauté d'une mission commune — la démocratisation de la réussite — sur les intérêts catégoriels (parent de tel enfant, représentation syndicale, enseignement d'une matière spécifique, etc.) requiert le maintien du *statu quo* eu égard à la portée actuelle du mandat des CE de même qu'un contrôle suivi (pilotage) de l'implantation de la nouvelle formule de gouverne scolaire [...] (Deniger et autres, 2002, p. 125.)

Bref, dans certains milieux, des tensions sont perceptibles entre les établissements et les commissions scolaires. Non seulement le sentiment d'avoir hérité des responsabilités accrues sans pouvoir décisionnel réel démotive certains acteurs des conseils d'établissement, mais il engendre de vives tensions entre ces derniers et la commission scolaire, considérée comme la vraie détentrice des pouvoirs. Par ailleurs, la lenteur des procédures hiérarchisées nuit à l'efficacité du processus décisionnel. C'est dans ce contexte que la commission scolaire est perçue comme un grand obstacle par plusieurs conseils d'établissement. En contrepartie, les acteurs au sein des commissions scolaires perçoivent de nombreuses limites à la dévolution de responsabilités et de pouvoirs accrus aux établissements, insistant sur l'importance de leur rôle intermédiaire entre ces derniers et le MELS. Ils déplorent leur mince marge de manœuvre par rapport aux règles et politiques du Ministère et ils s'y rapportent pour justifier certaines de leurs décisions qui soulèvent du mécontentement au sein des établissements.

> [D]ans certaines commissions scolaires, les relations entre les conseils d'établissement et le conseil des commissaires ou l'appareil administratif sont tendues, chacun revendiquant ses droits, soit au nom du pouvoir d'initiative ou de ses responsabilités de contrôle, soit au nom de son autonomie (Lusignan et autres, 2002, p. 21).

La nature de ces tensions a d'ailleurs été étudiée par le Comité de concertation réseau, composé des présidents de quatorze associations et fédérations du réseau scolaire. Dans le rapport issu de ses réflexions (FCSQ, 2004), ce comité met en évidence plusieurs éléments problématiques au regard des rapports entre la commission scolaire et les établissements, dont les suivants :

- L'association entre les rôles et les fonctions de la commission scolaire et la mission de l'établissement est difficile à établir. Puisque la Loi ne définit pas de mission propre aux commissions scolaires, chacune d'entre elles a tenté de la déterminer dans son plan stratégique. Certaines ont même fait leur la mission propre aux établissements (c'est-à-dire instruire, socialiser, qualifier), ce qui alimente la confusion (FCSQ, 2004, p. 11).
- Les modalités d'élaboration et de réalisation d'un plan stratégique de la commission scolaire sont similaires à celles du projet éducatif de l'école et à celles du plan de réussite des centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes. Ce constat contribue à la création d'ambiguïtés (FCSQ, 2004, p. 15).
- La mise en œuvre des plans stratégiques, des projets éducatifs et des plans de réussite est confrontée à plusieurs contraintes en ce qui touche notamment « les modes de soutien et d'accompagnement mis en œuvre, les liens d'interdépendance mal définis, la contribution réelle des acteurs, le partage des responsabilités et l'ampleur des plans et des projets qui en diminue la qualité de réalisation » (FCSQ, 2004, p. 15). Des tensions sont aussi observables à cet égard en raison de « l'obligation de résultats en éducation, la mise en œuvre d'une gestion associée à ce chapitre, et l'apparition régulière de mesures spécifiques établies par d'autres partenaires dont le MELS » (FCSQ, 2004, p. 16).
- Certaines pratiques des services des commissions scolaires ont amené les acteurs des établissements à penser que les services étaient en autorité sur eux. Des attitudes d'opposition et de confrontation en ont résulté (FCSQ, 2004, p. 18).

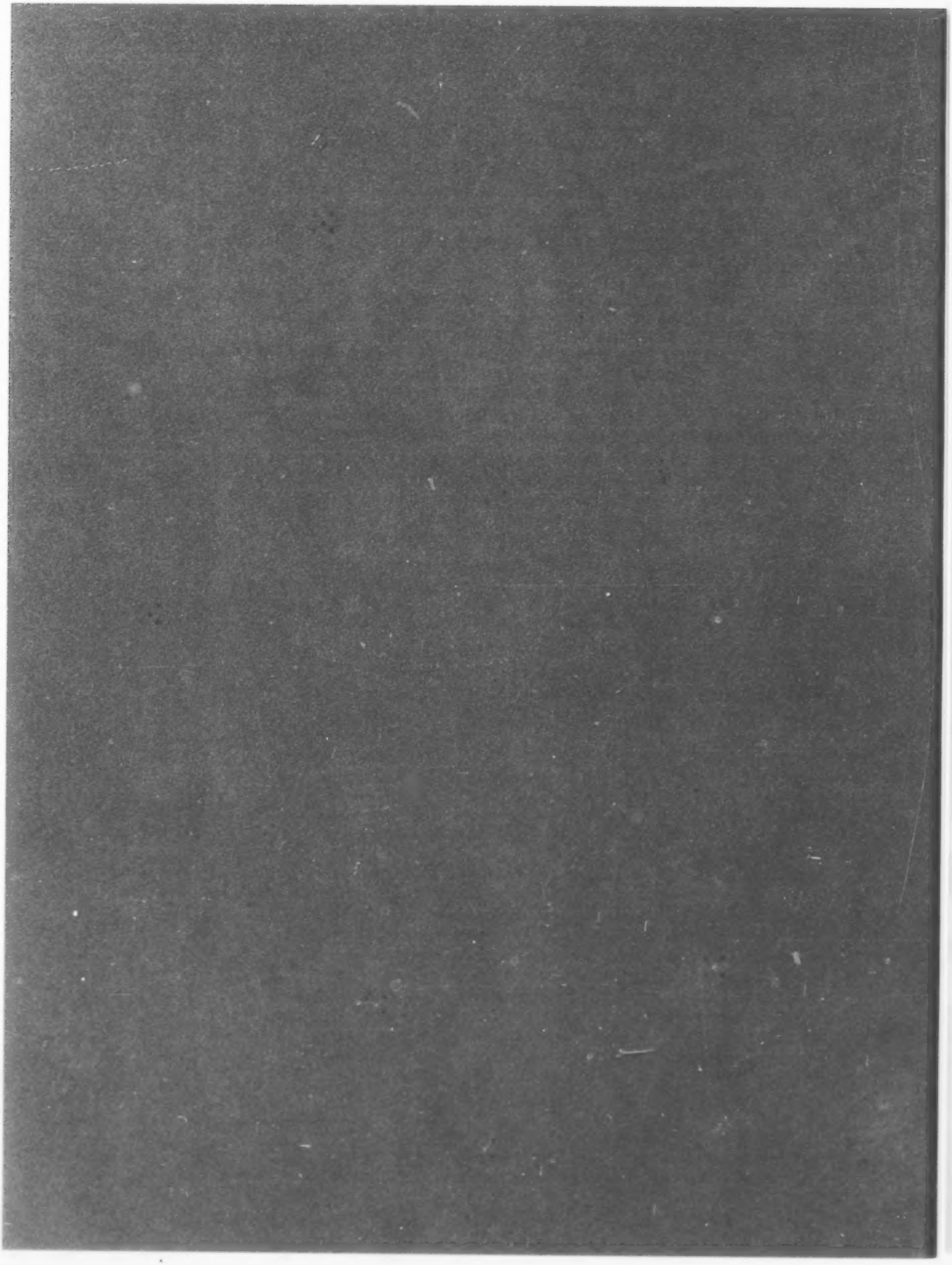
> De fausses impressions perdurent dans les milieux : les solutions aux problèmes des établissements sont maîtrisées par les services alors que l'expertise terrain et le développement de l'organisation relèvent des établissements (FCSQ, 2004, p. 18).
> Les acteurs ont une certaine méconnaissance des rôles et responsabilités de chacun, ce qui amène les uns et les autres à entreprendre des actions qui ne relèvent pas de leur compétence (FCSQ, 2004, p. 18).

En dépit de ces situations problématiques, le Conseil remarque que les relations tendent à s'harmoniser dans certains milieux, ce qui suppose qu'il y a tout de même de l'espoir. D'ailleurs, la démarche entreprise par la FCSQ avec le comité de travail sur les rapports entre la commission scolaire et les établissements est une initiative heureuse.

En revanche, le Conseil n'en est pas moins conscient des enjeux qui ont cours à cet égard et qu'il doit prendre en considération dans sa réflexion sur la démocratie scolaire, soit :

> **l'équilibre du système, principalement entre les commissions scolaires et les établissements ;**
> **la capacité des acteurs locaux à exercer les pouvoirs qui leur sont dévolus par la Loi.**

En guise de conclusion, cette deuxième partie a permis de mettre en lumière les conditions dans lesquelles s'exerce la démocratie scolaire au Québec. Au-delà des dispositions législatives en apparence généreuses concernant bon nombre des aspects étudiés, des limites et des enjeux de taille ont été mis en évidence. C'est en prenant appui sur ce portrait de situation que le Conseil dégage, en troisième partie, des orientations visant à renforcer l'état de la démocratie scolaire.



TROISIÈME PARTIE

ORIENTATIONS POUR AMÉLIORER L'ÉTAT DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Dans les parties précédentes, le Conseil a fait le point sur les grandes étapes du développement de la démocratie scolaire au Québec, tant au primaire qu'au secondaire. Ce tour d'horizon a été mis en contexte avec, d'une part, la situation qui prévaut ailleurs dans le monde et, d'autre part, la conjoncture actuelle en matière de démocratie. Le Conseil a également dressé un portrait à jour de l'état de la démocratie scolaire au Québec grâce, notamment, aux données d'enquêtes récentes et aux consultations originales menées par le Conseil. Cette démarche a permis de mettre en évidence les tensions qui s'observent entre les différents acteurs concernés et les enjeux actuels entourant l'exercice de la démocratie scolaire au Québec.

En bref, le Conseil fait les constats suivants :

> On observe, au Québec comme dans plusieurs pays occidentaux, une baisse de la participation électorale aux différents paliers de gouvernement. D'après la littérature consultée, ce phénomène trouve des éléments d'explication dans l'indifférence politique des jeunes et leur faible niveau de compétences civiques. Par ailleurs, la méconnaissance de la population à l'égard du gouvernement scolaire est une des principales causes de l'abstention aux élections scolaires. Une multitude d'autres facteurs sont cependant à prendre en considération.

> Le suffrage universel aux élections scolaires est un acquis important en matière de démocratie scolaire. Cependant, en raison de la très faible participation de la population, cet acquis demeure fragile.

> La décentralisation en éducation apparaît comme une tendance lourde dans plusieurs régions du monde. Le Québec semble toutefois se distinguer au regard de la place qu'il accorde aux parents dans le système scolaire et des fonctions et pouvoirs qu'il leur alloue au sein des instances démocratiques.

> Le nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités implique des changements majeurs dans la façon d'exercer les rôles, notamment celui de la direction d'établissement. Ces changements ne se sont pas encore opérés partout et par tous.

> Certains acteurs, quelle que soit leur catégorie, méconnaissent les fonctions et les pouvoirs qui leur sont dévolus au sein des instances. Cette méconnaissance nuit au plein exercice des pouvoirs.

> La plus grande place accordée aux parents avec la décentralisation est effective dans plusieurs milieux. Toutefois, certains membres du personnel scolaire ne semblent pas reconnaître pleinement la richesse de leur contribution.

> Dans l'ensemble des instances démocratiques, le recrutement et le taux de roulement des parents posent parfois problème. L'ampleur de la participation exigée des parents et la complexité de leur rôle en sont les principales causes.

> Le conseil d'établissement représente un lieu décisionnel pertinent, en raison notamment de la concertation qu'il suscite entre les divers acteurs. Des écueils nuisent toutefois à son bon fonctionnement dans certains milieux, écueils en partie attribuables à la jeunesse de l'instance.

> Dans certains milieux, la décentralisation a suscité des tensions entre commissions scolaires et établissements qui, respectivement, revendiquent plus de pouvoirs et d'autonomie. Les acteurs prétendent souvent s'engager dans cette lutte de pouvoir au nom des intérêts des élèves, alors que cette lutte pourrait au contraire s'opérer à leur détriment.

> Dans plusieurs milieux, le gouvernement scolaire semble éloigné de la population. De plus, beaucoup d'élus scolaires n'assument pas pleinement la dimension politique de leur rôle.

Considérant l'ensemble de son analyse et les principaux constats qui viennent d'être énoncés, le Conseil soumet à la réflexion du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, aux milieux de l'éducation et à l'ensemble de la population cinq orientations qu'il juge prioritaires pour améliorer l'état de la démocratie scolaire.

> éduquer à la citoyenneté pour contribuer à la pérennité de la démocratie ;

> recentrer la démocratie scolaire sur les élèves ;

> s'assurer d'une compréhension commune du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation ;

> promouvoir la richesse de la contribution des parents dans toute leur diversité ;

> renforcer la légitimité du gouvernement scolaire.

ORIENTATION 1 – ÉDUQUER À LA CITOYENNETÉ POUR CONTRIBUER À LA PÉRENNITÉ DE LA DÉMOCRATIE

Dans la première partie, nous avons fait état du déclin de la participation électorale qui s'observe à tous les paliers de gouvernement au sein de plusieurs pays occidentaux. D'après les études canadiennes réalisées sur la question, cette tendance s'explique principalement par l'indifférence des jeunes à l'égard de la politique, indifférence qui est fortement liée à leur faible niveau de connaissances à ce sujet ou à leur « faible niveau de compétences civiques », pour reprendre l'expression de Milner (2004 et 2005). Cette analyse suggère qu'à défaut de mesures concrètes, la situation risque de s'aggraver au fil du temps : avec l'âge, les jeunes d'aujourd'hui ne voteront pas plus qu'ils ne le font actuellement.

Bien que les formes d'engagement citoyen tendent à se diversifier au profit de ce qu'il convient d'appeler la démocratie participative, la situation n'en demeure pas moins inquiétante. Comme nous l'avons vu, ces nouvelles formes d'engagement s'ajoutent à la démocratie élective ; elles ne peuvent s'y substituer. Or, la démocratie est l'une des valeurs fondamentales des sociétés occidentales. Fruit des luttes du XIX[e] siècle, elle représente un acquis majeur dont il est capital d'assurer la pérennité. Il est d'ailleurs nécessaire de se préoccuper de l'état général de la démocratie, sans quoi tout effort en vue de renforcer la démocratie scolaire restera vain. Autrement dit, l'un est conditionnel à l'autre.

De fait, il est clair aux yeux du Conseil que la pérennité de la démocratie constitue un enjeu de taille qui transcende le cadre strictement scolaire pour s'étendre à l'ensemble de la société. Se fondant sur la littérature, le Conseil est d'avis que l'éducation à la citoyenneté est certainement l'une des principales clés qui permettent d'y faire face. **Aussi le Conseil croit-il impérieux de favoriser l'émergence d'une véritable culture de la citoyenneté en vue de contribuer à la pérennité de la démocratie**. Il incombe certes à chaque citoyen de s'impliquer dans la vie politique et civile selon ses compétences, ses intérêts et ses disponibilités en vue, d'une part, de contribuer à la santé démocratique de notre société et, d'autre part, de consolider les compétences civiques de la population québécoise. Par exemple, il est de sa responsabilité de se réapproprier son droit de vote lors des élections, de s'impliquer dans sa communauté, de sensibiliser ses enfants et ceux de son entourage aux valeurs démocratiques et à l'importance de participer activement lorsque l'occasion lui est donnée. Mais, au surplus, éduquer à la citoyenneté représente à la fois un défi pour le système scolaire et un devoir pour l'État.

1.1 UN DÉFI POUR LE SYSTÈME SCOLAIRE

Pour le Conseil, **l'école québécoise**, dans sa triple mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, **est un joueur de premier plan au regard de l'éducation à la citoyenneté**. C'est d'ailleurs la position que le Conseil défendait dans son rapport annuel 1997-1998, intitulé *Éduquer à la citoyenneté*. À cette époque, le Conseil s'interrogeait notamment sur le désintérêt du citoyen pour la chose publique. Au regard des analyses dont il disposait alors pour préparer ce rapport, le Conseil constatait que « les citoyens participent peu aux actions et décisions qui les concernent, se concentrent sur leur vie privée et sur la consommation et se contentent de voter une fois de temps en temps » (CSE, 1998a, p. 15). Le Conseil annonçait sans équivoque qu'il fallait faire de l'éducation à la citoyenneté un élément central du projet éducatif (CSE, 1998a, p. 83). Pour y parvenir, les élèves devaient être en mesure de vivre concrètement à l'école les valeurs, les droits et les responsabilités qui leur sont enseignés. « C'est la fréquence des occasions de pratiquer la citoyenneté et la diversité des types d'activités qui peut donner aux élèves un environnement propice à l'éducation à la citoyenneté et complémentaire aux efforts déployés. » (CSE, 1998a, p. 47.)

Dans la perspective où, pour le Conseil, c'est d'abord en vivant l'expérience de la démocratie que les élèves développeront leurs compétences citoyennes et leur intérêt à s'engager, celui-ci est heureux de constater les récentes mesures prises pour offrir aux élèves davantage d'occasions de pratiquer la démocratie au cours de leur formation. C'est le cas

notamment de l'intégration, avec droit de vote, des représentants des élèves du deuxième cycle du secondaire au conseil d'établissement ainsi que de la reconnaissance juridique des comités des élèves. Toutefois, les consultations menées au Conseil révèlent que certains milieux ne profitent pas encore pleinement de ces occasions : parfois, la participation des élèves au conseil d'établissement reste peu significative et le comité des élèves fait davantage office de club social que d'une instance démocratique. Dans ces conditions, le Conseil incite les acteurs au sein des établissements, principalement les directions d'établissement et le personnel responsable de la vie scolaire, à continuer leurs efforts pour mieux encadrer les activités démocratiques des élèves.

Par ailleurs, au moment d'écrire ces lignes, l'implantation du renouveau pédagogique n'est pas encore complétée pour le secondaire alors que seul le premier cycle dispose de son nouveau Programme de formation de l'école québécoise. Il est donc trop tôt pour évaluer les effets des disciplines rattachées au domaine de l'univers social, plus particulièrement l'éducation à la citoyenneté. Nous pouvons cependant présumer que l'introduction du nouveau programme d'histoire et d'éducation à la citoyenneté au secondaire est susceptible d'avoir des retombées positives sur l'apprentissage de la citoyenneté. Il est possible d'en attendre tout autant du renouveau pédagogique, du fait qu'il accorde une plus grande place à l'élève, faisant de lui un acteur plus actif dans son apprentissage.

Si l'éducation à la citoyenneté représente un défi à relever pour le système scolaire québécois, c'est qu'elle constitue un sujet fort controversé. Pour les uns, elle doit être un outil privilégié de valorisation permettant de forger une identité commune dans laquelle tous les individus d'un territoire donné se voient, au-delà de leur spécificité individuelle, comme un groupe homogène. Pour les autres, l'éducation à la citoyenneté doit permettre à l'individu de prendre conscience de l'autre, de sa situation, de son état afin de se forger une conscience qui pourrait être qualifiée de planétaire. Cela peut amener l'élève à réfléchir sur les inégalités, l'injustice et la négation des droits de certains groupes, mais peut également véhiculer les ferments d'un discours plus idéologique fondé sur des clivages tels que nations riches par opposition à nations pauvres, bourgeoisie par opposition à classes ouvrières et État neutre par opposition à État interventionniste. Ces dualités, porteuses des grandes luttes sociales et politiques doivent-elles servir de base à la formation citoyenne de nos enfants ? Sans pour autant porter un jugement sur ces positions, il est probable qu'elles ne pourront plaire à tous les parents et à tous les enseignants. Pour éviter de se poser en arbitre, le MELS propose plutôt un programme intégrateur qui mise sur la conciliation des diverses positions[55].

> L'éducation à la citoyenneté constitue une finalité éducative importante à laquelle participe l'ensemble des disciplines. Elle ne se limite pas à une simple acquisition de connaissances. La géographie et l'histoire contribuent de façon particulière à la formation d'un citoyen capable de participation active, réfléchie et autonome au débat social (Ministère de l'Éducation, 2001, p. 170).

Pour Hébert et Sears (2001), qui ont réalisé une étude sur l'éducation à la citoyenneté pour le compte de l'Association canadienne d'éducation, la contestation de l'éducation à la citoyenneté divise ses partisans, ou ses opposants, en quatre grands groupes : 1) ceux qui croient que l'éducation à la citoyenneté doit faire partie du programme d'étude sociale en accord avec la tradition anglophone ; 2) ceux qui estiment qu'elle n'est que l'une des composantes de l'histoire telle que le préconise la tradition francophone ; 3) ceux qui croient qu'elle ne peut se limiter à une discipline en particulier, mais qu'elle doit transcender toutes les disciplines ; 4) ceux pour qui elle appartient à l'ensemble de la collectivité scolaire et que, par conséquent, il faut qu'elle se reflète de façon pragmatique dans le fonctionnement de l'école (Hébert et Sears, 2001, p. 9-10). Le plus grand défi, c'est donc celui qui consiste à embrasser toutes les conceptions, comme le propose le MELS, sans pour autant susciter le mécontentement massif des uns ou des autres.

Le Conseil prête donc une oreille attentive au débat qui a cours au sujet du nouveau programme d'histoire et d'éducation à la citoyenneté au deuxième cycle du secondaire. Dans son rapport annuel 1997-1998, le Conseil relevait déjà certains écueils qui guettent l'éducation à la citoyenneté, dont le risque que celle-ci soit comprise ou perçue comme un instrument d'endoctrinement politique (CSE, 1998a, p. 37). Le Conseil souligne une fois de plus qu'il est impérieux d'y prendre garde.

Par ailleurs, le Conseil est heureux de constater que des universités québécoises mettent en place des programmes ou des cours d'éducation à la citoyenneté dans la formation des enseignants. À titre d'exemple, l'Université de Sherbrooke offre un microprogramme de deuxième cycle d'histoire et d'éducation à la citoyenneté, l'Université du Québec à Chicoutimi donne un programme court de deuxième cycle d'éducation à la citoyenneté dans le domaine de l'univers social, tandis que l'Université du Québec à Rimouski dispense un cours de pédagogie interculturelle et d'éducation à la citoyenneté dans son programme court de premier cycle en éducation préscolaire et en enseignement primaire. Ce genre d'initiatives va dans le sens du rôle que le Conseil reconnaît aux universités, comme il le soutenait dans son rapport annuel 1997-1998 (CSE, 1998a, p. 74).

1.2 UN DEVOIR POUR L'ÉTAT

L'éducation à la citoyenneté ne concerne pas exclusivement l'élève et la formation qu'il reçoit. C'est aussi le rôle de toutes les instances actives au sein de la société québécoise de s'assurer que les citoyens disposent de la formation, de l'information et des compétences nécessaires pour s'engager politiquement et socialement. **Au premier chef, soutient le Conseil, l'État doit s'en faire un devoir**. Le Conseil est conscient qu'à l'heure actuelle des efforts sont déjà investis en ce sens, pensons seulement à la Stratégie d'action jeunesse du gouvernement du Québec, aux activités offertes par l'Assemblée nationale du Québec et à celles du Directeur général des élections.

La **Stratégie d'action jeunesse 2006-2009 du gouvernement du Québec** (Secrétariat à la jeunesse, 2006) résulte d'une consultation menée en 2005 auprès des jeunes et des organismes qui les représentent ou qui travaillent auprès d'eux. Elle définit cinq orientations qui guideront l'action gouvernementale au cours des trois prochaines années. L'une d'entre elles consiste à accroître la présence des jeunes dans la société et elle comprend un axe d'intervention portant précisément sur l'engagement des jeunes (Secrétariat à la jeunesse, 2006, p. 35-38). Les mesures proposées à cette fin visent à :

- soutenir les instances de représentation des jeunes du Québec (soutenir les forums jeunesse régionaux, en créer de nouveaux en Montérégie et mettre sur pied un comité de représentation et de concertation des jeunes des communautés culturelles et des minorités visibles) ;
- mieux reconnaître l'implication des jeunes citoyens (lancer un concours consacré à cette fin et mettre en place un cadre de référence pour aider l'école à reconnaître davantage l'implication des élèves) ;
- favoriser une grande participation citoyenne des jeunes (créer un poste d'agent de participation citoyenne dans chaque forum régional, soutenir les projets *Électeurs en herbe*[56] et *Parlements au secondaire*[57] et consolider le réseau des maisons des jeunes).

L'**Assemblée nationale du Québec**[58] offre une variété d'activités afin de stimuler l'intérêt des gens de tous âges à l'égard de la démocratie. Les simulations parlementaires permettent à des jeunes[59] et à des aînés du Québec d'expérimenter le parlementarisme. Le *Tournoi*

jeunes démocrates convie les jeunes du secondaire et du collégial à une compétition portant sur l'histoire de la démocratie, de la Grèce antique à nos jours. De plus, le président de l'Assemblée nationale effectue une tournée dans les établissements secondaires du Québec pour sensibiliser les jeunes à la vie démocratique. Des activités de perfectionnement sur la démocratie sont également offertes aux professeurs de tout ordre d'enseignement, que ce soit par le biais de simulations parlementaires, de colloques ou de sessions de formation. Sur son site Internet, l'Assemblée nationale fournit aussi diverses informations facilitant l'apprentissage à la démocratie comme du matériel pédagogique et des jeux en ligne.

Le **Directeur général des élections**[60] (DGE) s'investit depuis plusieurs années dans l'éducation à la démocratie. Parmi les activités pédagogiques organisées pour les jeunes, il y a, d'une part, des sessions de formation pour aider les membres des conseils d'élèves du primaire et du secondaire à exercer leurs fonctions et, d'autre part, l'animation de débats auprès des étudiants du collégial. Le DGE offre aussi des sessions de formation aux enseignants et aux directions d'écoles primaire et secondaire sur la mise en œuvre des conseils d'élèves. Il a déjà organisé un colloque sur l'éducation à la citoyenneté à l'intention des professeurs de philosophie du collégial. Qui plus est, le DGE publie plusieurs documents pédagogiques. Ceux destinés aux élèves, aux enseignants et aux animateurs de vie scolaire du primaire et du secondaire tendent à soutenir la formation et le fonctionnement des conseils d'élèves. Aux associations étudiantes du collégial, il fournit un guide sur l'organisation d'élections. Finalement, le site Internet *Jeunes électeurs* du DGE se veut un espace de discussion sur la pratique éducative de la démocratie. Il diffuse également divers documents d'information.

Si le Conseil est heureux de constater les multiples efforts investis par l'État dans l'éducation à la citoyenneté, il n'en croit pas pour autant que le travail doit être considéré comme étant accompli. Il importe de traduire les stratégies élaborées dans des actions concrètes, de systématiser les pratiques et d'élargir les groupes ciblés par les activités mises en place afin de joindre un nombre grandissant de jeunes.

ORIENTATION 2 – RECENTRER LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE SUR LES ÉLÈVES

Il va de soi qu'en principe l'élève et sa réussite sont au cœur du système scolaire, de ses instances et des processus qui les animent. La Loi sur l'instruction publique est d'ailleurs très claire sur le fait que les instances scolaires doivent servir l'intérêt de l'ensemble des élèves. Du côté des établissements, l'article 64 stipule que « [t]oute décision du conseil d'établissement doit être prise dans le meilleur intérêt des élèves ». En complément, la Loi prescrit que :

> Les membres du conseil d'établissement doivent agir dans les limites des fonctions et pouvoirs qui leur sont conférés, avec soin, prudence et diligence comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable, avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de l'école, des élèves, des parents, des membres du personnel et de la communauté (LIP, 2005, art. 71).

En ce qui touche les commissions scolaires, l'article 177.1 abonde dans le même sens :

> Les membres du conseil des commissaires doivent agir dans les limites des fonctions et pouvoirs qui leur sont conférés, avec soin, prudence et diligence comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable, avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de la commission scolaire et de la population qu'elle dessert (LIP, 2005, art. 177.1).

Le principe voulant que l'élève et sa réussite soient au cœur de l'exercice de la démocratie scolaire devrait donc guider toutes les mesures et les décisions ainsi que toutes les actions entreprises par les acteurs engagés dans ce processus. Quelle que soit l'instance, en démocratie participative tout comme en démocratie représentative, toute action ou toute décision qui ne servirait pas en bout de ligne l'intérêt des élèves se détournerait de

60. Le paragraphe 3 de l'article 488 de la LIP précise que le DGE, dans le domaine de l'éducation à la démocratie scolaire, relève de M. Michel Leclerc, responsable des programmes d'éducation au Directeur général des élections du Québec, lors de sa participation à la table ronde du Conseil.

la mission éducative de l'école. En toute logique, ce postulat constitue le socle de tout projet éducatif de l'école, de tout plan de réussite de centre de formation professionnelle et d'éducation des adultes et de toute planification stratégique de commission scolaire.

Cependant, des écarts s'observent parfois entre ce qui est écrit dans la loi et les pratiques. Le Conseil est certes heureux de constater que l'intérêt des élèves est apparu comme étant le principal moteur des décisions et des actions chez la grande majorité des acteurs qu'il a interrogés dans les commissions scolaires et les établissements d'enseignement primaire et secondaire. En revanche, le Conseil a relevé quelques cas, tant dans les commissions scolaires (section 2.4 de la deuxième partie) que dans les établissements (section 1.2 de la deuxième partie), où certains acteurs étaient guidés par d'autres intérêts que ceux des élèves, comme des intérêts corporatistes, personnels ou financiers. Plusieurs facteurs sont en cause, comme la mauvaise compréhension des fonctions et des pouvoirs de la part de certains acteurs, le manque de volonté de les exercer ainsi que le nombre élevé, la nature et la complexité des dossiers qui doivent être traités par les instances.

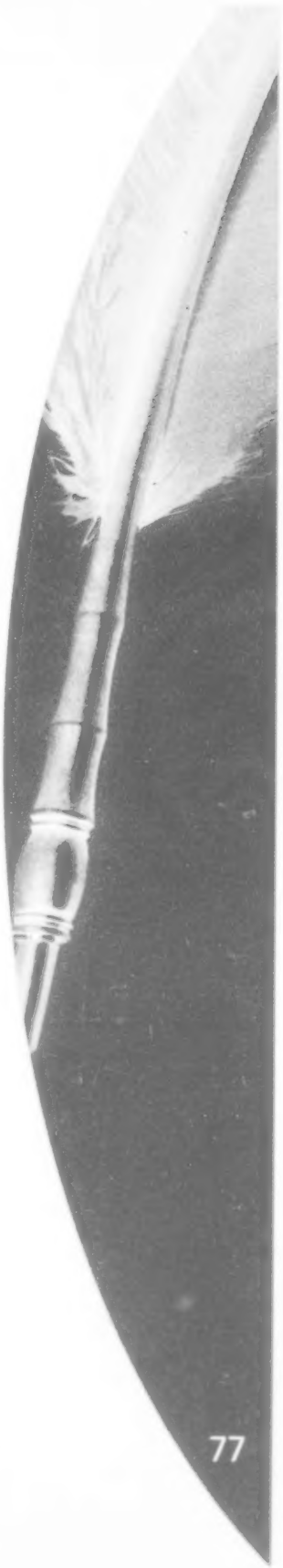
Sur ce plan, le Conseil a d'ailleurs déjà appelé à la prudence. Dès la première année de la mise en place des conseils d'établissement, le Conseil mettait en garde les acteurs impliqués au sein de cette instance au regard des intérêts à y défendre :

> Siéger [au conseil d'établissement] en vertu de la Loi, c'est accepter un rôle civique, travailler au meilleur de sa connaissance pour le mieux-être des élèves, et non pas servir d'antenne à un lobby particulier, ou de porte-parole des intérêts parentaux ou professoraux (CSE, 1999, p. 44).
>
> Tout comportement axé sur des stratégies catégorielles de pouvoir qui se manifesterait dans ce champ de responsabilité est un handicap. Certes, on ne peut faire abstraction des préoccupations particulières du groupe qu'on représente ; il ne faut pas cependant y tenir avec intransigeance (CSE, 1999, p. 52).

Considérant les constats qui se dégagent de la consultation du Conseil, cette mise en garde est toujours d'actualité et celle-ci s'adresse tout autant aux membres de conseils d'établissement qu'aux autres acteurs engagés. De fait, **le Conseil appelle tous les acteurs engagés dans la structure démocratique du système scolaire, à quelque niveau que ce soit, à un véritable engagement civique motivé strictement par les intérêts de l'ensemble des élèves**. Pour veiller, autant que faire se peut, à ce que toutes les instances placent l'élève et sa réussite au cœur de leur mission et de leurs interventions, le Conseil soumet quelques pistes d'action qui lui semblent particulièrement prometteuses.

D'abord, **le Conseil incite les instances à inscrire la primauté de l'intérêt des élèves comme prémisse** à leur plan stratégique (commissions scolaires), leur projet éducatif (écoles) ou leurs orientations et objectifs (centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes), ce que plusieurs d'entre elles font déjà, par ailleurs. Il apparaît d'autant plus souhaitable que cette prémisse se traduise dans les moyens retenus pour mettre en œuvre ces planifications.

Ensuite, puisque les cas où l'élève n'est pas au cœur du processus démocratique relèvent souvent d'une mauvaise compréhension des fonctions et pouvoirs de la part des acteurs, le Conseil est convaincu de la nécessité de la formation. Sur ce plan, le chantier est loin d'être vierge. Les commissions scolaires, la FCSQ et d'autres organismes tels que la FCPQ et les syndicats travaillent déjà dans ce sens en offrant chaque année de la formation sur une base facultative et portant sur des thèmes variés. Le Conseil déplore toutefois que la formation ne soit pas suivie par tous les acteurs engagés et qu'aucune formation ne soit obligatoire à leur entrée en fonction. De fait, il est nécessaire d'informer les personnes nouvellement engagées non seulement sur les fonctions et les pouvoirs qui leur sont dévolus, mais aussi sur les intérêts qui doivent motiver leurs actions au cours de leur engagement. **Le Conseil propose donc à l'État de mettre en place une formation obligatoire à tous les acteurs sur les fonctions et les pouvoirs de l'instance au sein de laquelle ils évoluent pour insister sur le fait que l'élève doit être au cœur de leurs actions et de leurs décisions.**



Mentionnons également que le conseil des commissaires doit se doter d'un code d'éthique et de déontologie portant sur les devoirs et les obligations des commissaires (LIP, 2005, art. 175.1). Pour le Conseil, il apparaît nécessaire que **ce code d'éthique et de déontologie intègre une exigence en ce qui touche la primauté des intérêts des élèves**.

Enfin, le Conseil est d'avis que c'est par le biais de la transparence qu'il sera possible de s'assurer que les pratiques entourant l'exercice de la démocratie scolaire desservent bel et bien les intérêts de l'ensemble des élèves. Dans cette perspective, **le Conseil incite les instances — tant représentatives qu'électives — à mettre en place un mécanisme de reddition de comptes signifiant qui va au-delà des moyens obligatoires**. Les instances doivent justifier les choix qu'elles font et démontrer à leurs commettants dans quelle mesure ces choix desservent adéquatement les élèves tout en assurant la qualité des services. Il importe aussi d'encourager les représentants qui siègent aux différentes instances à rendre compte individuellement à leurs commettants, afin de les informer régulièrement des enjeux et des décisions qui y sont prises. D'ailleurs, comme nous l'avons constaté à la deuxième partie, certains le font déjà de façon informelle, mais les pratiques demeurent fort irrégulières. Le Conseil est conscient de la résistance que pareille démarche pourrait susciter dans certains milieux. Il estime cependant que les commissaires, les membres de conseils d'établissement et tout autre représentant au sein de la structure démocratique doivent assumer les responsabilités qui sont les leurs en évitant de s'en remettre uniquement à leur président, même si ce dernier demeure le représentant et le porte-parole officiel de l'instance.

ORIENTATION 3 – S'ASSURER D'UNE COMPRÉHENSION COMMUNE DU PARTAGE DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS EN ÉDUCATION

La décentralisation des pouvoirs et des responsabilités visait principalement à rapprocher le lieu de décision des lieux d'action et à favoriser l'ouverture du milieu scolaire à la communauté. En donnant aux acteurs locaux une meilleure prise sur les décisions en éducation, elle devait permettre d'améliorer l'état de la démocratie scolaire. Les modifications apportées en 1997 à la Loi sur l'instruction publique ont concrétisé ces changements et ont donné lieu à la mise en place des conseils d'établissement. Le Conseil a tâché d'évaluer les pratiques entourant l'exercice de la démocratie au sein, notamment, de cette nouvelle instance officielle. Sa réflexion ne pouvait toutefois s'y limiter : il importait au Conseil de s'interroger davantage sur le moyen employé pour améliorer la démocratie participative, soit la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités.

À la lumière de la revue de la littérature et des diverses consultations menées auprès des acteurs de la démocratie scolaire, le Conseil constate que le partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation a généré des gains significatifs, bien que la décentralisation soit encore une réalité contrastée. Sans mettre en doute la clarté de la Loi, le Conseil observe qu'elle donne lieu à des interprétations différentes dans la pratique. De fait, les changements induits par la décentralisation ne se sont pas encore opérés partout et par tous. Certaines directions d'établissement éprouvent encore des réticences à partager le pouvoir avec le conseil d'établissement et certains membres de cette instance n'ont pas encore pleinement conscience des pouvoirs qui leur sont dévolus. En ce qui touche les rapports entre la commission scolaire et les établissements, les acteurs d'un trop grand nombre de milieux semblent travailler en confrontation plutôt qu'en complémentarité. L'établissement revendique une plus grande marge de manœuvre et remet en question la valeur ajoutée du palier intermédiaire. De son côté, la commission scolaire est appelée à redéfinir sa mission au regard du nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités, démarche qui ne se traduit pas encore partout dans les pratiques.

En dépit de ces écueils, le Conseil appuie toujours le processus de décentralisation. Comme il le défendait dans son rapport annuel 1995-1996 intitulé *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation* :

> [...] l'éducation doit être affinée comme une dimension de la sphère politique, et donc foncièrement comme une responsabilité de l'État, mais elle doit aussi être sérieusement redécouverte comme une dimension de la société civile, disposant d'une nécessaire marge d'autonomie par rapport au politique (CSE, 1996, p. 73).

D'ailleurs, le Conseil épouse toujours les valeurs qu'il prônait en 1996 : responsabilisation, coresponsabilité, concertation et partenariat. Comme il le soutenait en 1999 dans son avis portant sur le rôle de la direction d'école secondaire : « Avant la modification de la Loi sur l'instruction publique, si la gestion participative était déjà souhaitable, elle revêt maintenant un caractère de nécessité. » (CSE, 1999, p. 59.) De fait, **le Conseil réaffirme l'importance de la démarche de décentralisation pour favoriser une gestion participative plus soutenue dans le milieu scolaire, tant au sein des établissements qu'au sein des commissions scolaires**.

Pour l'heure, il apparaît au Conseil que les problèmes résident moins dans la nature du partage des pouvoirs et des responsabilités que dans la compréhension qu'en ont les acteurs. Il ne lui semble donc pas opportun de réviser ce partage, mais de s'assurer que les acteurs en aient une compréhension commune. Il est également pressant pour le Conseil que les acteurs clés bénéficient des ressources nécessaires pour rendre effective la décentralisation en éducation.

3.1 VERS L'HARMONISATION DES RAPPORTS ENTRE COMMISSIONS SCOLAIRES ET ÉTABLISSEMENTS

Nous ne pouvons faire fi du contexte de tensions qui règne entre les commissions scolaires et les établissements au sein de plusieurs milieux. Ce contexte n'est pas sans nuire au plein exercice des fonctions et des pouvoirs des instances officielles. Comment les autres acteurs (parents, élèves, membres de la communauté, citoyens élus à titre de commissaire, etc.) peuvent-ils s'y retrouver si le personnel de l'éducation n'a pas, lui-même, une juste compréhension du partage des pouvoirs et des responsabilités et s'il alimente la confrontation entre les paliers ?

Le Conseil est convaincu que l'harmonisation des rapports entre les commissions scolaires et les établissements n'est possible que si le personnel en place a une juste compréhension du partage des pouvoirs et des responsabilités. C'est à cette condition, croit-il, qu'il sera possible de minimiser les tensions potentielles entre les deux paliers et, en bout de course, de permettre aux acteurs locaux d'exercer pleinement leurs fonctions et leurs pouvoirs. Il importe donc de favoriser l'appropriation des nouveaux rôles et des nouvelles responsabilités, afin de dissiper les ambiguïtés et de réduire la diversité des interprétations de la loi ainsi que des pratiques qui en découlent. Pour ce faire, il faut mieux informer les acteurs au regard du nouveau partage et les sensibiliser à l'importance d'adopter des attitudes de concertation, de partenariat et de complémentarité.

Dans cette perspective, le Conseil appuie la démarche de réflexion et d'autocritique entreprise par les acteurs du milieu lors des travaux du Comité de concertation réseau composé des présidents d'associations et de la FCSQ. En effet, tel que nous l'avons vu dans la deuxième partie, ce comité de travail a étudié les rapports entre les commissions scolaires et les établissements. L'opération a abouti à la publication d'un rapport (FCSQ, 2004) au sein duquel le Comité dresse un portrait de situation et propose un certain nombre d'orientations visant à bâtir des rapports plus harmonieux entre les deux paliers. Ces orientations peuvent se résumer par les quatre chantiers suivants :

- définir et inscrire dans la Loi une mission propre aux commissions scolaires qui s'inscrive en complémentarité à celle des établissements (FCSQ, 2004, p. 12) ;
- engager un processus de réflexion pour s'assurer de la complémentarité entre les plans stratégiques des commissions scolaires, les projets éducatifs des écoles de même que les orientations et objectifs des centres (FCSQ, 2004, p. 15-16) ;
- clarifier le rôle des services (FCSQ, 2004, p. 19) ;
- instaurer un esprit de partenariat et de concertation au sein des structures telles que le comité consultatif de gestion et les tables sectorielles (FCSQ, 2004, p. 22-23).

Le Conseil estime que les constats, les orientations et les pistes de solution proposées par ce comité constituent un cadre de référence intéressant pour les acteurs. Le Conseil encourage les milieux à poursuivre la réflexion, à partager avec d'autres leurs points de vue et à traduire en termes d'actions concrètes le fruit de leur démarche.

3.2 DES ACTEURS ENGAGÉS QUI CONNAISSENT LA RÉPARTITION DES FONCTIONS ET DES POUVOIRS

La complémentarité des rôles et des responsabilités entre les établissements et les commissions scolaires doit non seulement être claire pour le personnel du milieu scolaire, mais elle doit aussi être connue des autres acteurs (parents, élèves et citoyens) engagés dans les instances officielles si nous voulons que ceux-ci assument pleinement leurs fonctions et leurs pouvoirs. Bien plus, ces acteurs doivent cerner la frontière entre leur rôle et celui du personnel du milieu scolaire. La voie de la formation demeure à cet égard incontournable aux yeux du Conseil. **Il lui importe donc que les acteurs engagés dans le processus démocratique scolaire suivent une formation obligatoire à leur entrée en fonction sur les rôles et les responsabilités qui incombent à chaque instance et à chaque acteur**. C'est à cette condition qu'ils pourront connaître l'étendue et les limites de leur champ d'intervention et, ce faisant, exercer pleinement leurs fonctions et leurs pouvoirs.

3.3 LA DIRECTION D'ÉTABLISSEMENT : UNE POSITION EXIGEANTE QUI DOIT ÊTRE MIEUX SOUTENUE

Avec la décentralisation et le renouveau pédagogique, la direction d'établissement occupe une position d'autant plus exigeante. Ses rôles et ses responsabilités se sont modifiés largement au cours des dernières années, appelant les personnes en fonction à s'y adapter. Le Conseil y a d'ailleurs consacré un avis complet en 1999, avis qui était intitulé *Diriger une école secondaire : un nouveau contexte, de nouveaux défis*. Le Conseil y dégageait trois principaux défis que devaient relever les directions d'école secondaire : 1) assumer un rôle de communication et de liaison entre les différents acteurs internes et externes ; 2) exercer un leadership pédagogique, en limitant le poids des tâches administratives et en s'alliant aux professionnels de l'établissement ; 3) assurer le développement et la mise en œuvre du projet éducatif (CSE, 1999, p. 59). Pour relever ces défis, le Conseil se disait convaincu que la direction devait s'appuyer sur le conseil d'établissement.

> [L]'instauration du conseil d'établissement apporte à la direction de l'école un soutien institutionnel immédiat qui peut renforcer son leadership pédagogique. Pour cela, cependant, il faut relever le défi d'intégrer le conseil d'établissement dans le champ du leadership à assumer [et] orienter en permanence ses membres vers la mission de l'école traduite en authentique projet collectif. C'est sans doute le défi le plus neuf dans la nouvelle conjoncture, et certainement l'un des plus prometteurs (CSE, 1999, p. 64).

Or, sur la base des récentes consultations, le Conseil observe que le conseil d'établissement, même après quelques années de fonctionnement, n'est pas considéré par tous comme un levier institutionnel. Dans certains cas, il implique plutôt pour la direction une surcharge de travail et des délais dans la prise de décision. La direction d'établissement est certes une personne charnière du conseil d'établissement : elle doit voir à la préparation des réunions avec le président du conseil d'établissement, accompagner les acteurs dans l'appropriation de leurs fonctions (notamment les parents, les élèves et les membres de la communauté) et veiller à l'instauration d'un climat de collaboration entre les groupes d'acteurs en présence (notamment entre l'équipe-école et les parents). L'analyse prospective que formulait le Conseil en 1999 se voit donc aujourd'hui confirmée, puisque les expériences révèlent bel et bien que « [l]e conseil d'établissement, surtout dans sa phase de mise en place, dépend autant de la direction que celle-ci de lui » (CSE, 1999, p. 64).

C'est donc principalement à la direction que revient le rôle d'établir une gestion participative au sein de l'établissement. Comme le soulignait le Conseil dans son avis de 1998 intitulé *L'école, une communauté éducative*, « [l]a direction d'une école joue un rôle

stratégique, puisqu'elle dispose du pouvoir de stimuler ou d'étouffer l'émergence d'une communauté éducative » (CSE, 1998b, p. 17). Pour le Conseil, le mode de gestion constitue l'une des variables les plus importantes sur laquelle il faut miser pour assurer le plein exercice de la démocratie scolaire au sein des établissements. Les directions doivent être convaincues du potentiel dont elles disposent en misant sur une gestion participative et en s'appuyant sur le conseil d'établissement.

Pour y parvenir, **le Conseil croit qu'il faut davantage soutenir les directions dans l'accomplissement de leurs fonctions afin qu'elles s'approprient leur nouveau rôle**. À cet égard, plusieurs des recommandations que le Conseil formulait en 1999 pour soutenir les directions d'école secondaire demeurent d'actualité et s'appliquent tout autant aux directions d'école primaire et aux directions de centre de formation professionnelle et d'éducation des adultes. Nous retiendrons à ce chapitre les trois orientations suivantes (CSE, 1999, p. 60-61) :

> alléger les rapports administratifs entre les écoles et les commissions scolaires, en favorisant la flexibilité des systèmes de gestion ;
> allouer, pour le soutien administratif à la direction, des ressources adaptées à l'élargissement des responsabilités de la direction ;
> adopter et mettre en œuvre une politique de formation préparatoire et de formation en cours d'emploi du personnel de direction d'école.

Sur ce dernier point, précisons que des mesures ont été prises récemment en ce sens. En vertu de l'arrêté ministériel du 12 août 1999 concernant le Règlement sur les conditions d'emploi des gestionnaires des commissions scolaires, les nouveaux gestionnaires doivent, à compter du 1er septembre 2001, avoir complété un programme d'études universitaires de deuxième cycle comportant un minimum de 30 crédits en gestion pertinent à l'emploi. Dès lors, plusieurs universités québécoises ont apporté des ajustements aux programmes de formation de deuxième cycle destinés précisément aux futurs cadres scolaires.

ORIENTATION 4 – PROMOUVOIR LA RICHESSE DE LA CONTRIBUTION DES PARENTS DANS TOUTE LEUR DIVERSITÉ

En 1997, l'OCDE démontrait que bon nombre de pays tendent à favoriser une implication plus soutenue des parents dans le système scolaire, implication qui est personnelle ou collective. Quoique les motivations à miser sur une telle orientation puissent varier d'un pays à l'autre[61] (la transparence, le choix du consommateur, l'amélioration des résultats des établissements et des résultats des élèves, le traitement des problèmes sociaux et la mobilisation des ressources), l'une d'entre elles fait l'unanimité : la démocratie. « Dans presque tous les pays concernés par cette étude, l'implication des parents dans l'éducation de leurs enfants est considérée comme un droit ou une authentique valeur démocratique. » (OCDE, 1997, p. 27.)

Dans son avis de 1998 intitulé *L'école, une communauté éducative*, le Conseil plaidait en faveur de l'instauration d'une communauté éducative au sein de l'école secondaire afin de développer l'appartenance scolaire des élèves et, en bout de course, de résister à l'abandon scolaire. Par *communauté éducative*, le Conseil entendait « une école qui mobilise tous les acteurs, autant à l'interne que dans la communauté environnante, et qui mise sur le partage et la qualité de leurs relations pour réaliser sa mission éducative » (CSE, 1998b, p. 5). En ce qui touche les acteurs externes, le Conseil misait dans une large mesure sur le partenariat avec les parents (p. 41-48), insistant sur l'importance de la mise en place des conseils d'établissement.

> Il y a enfin un partenariat possible avec les parents pour la gestion de l'école. La mise en place du conseil d'établissement va créer une dynamique de collaboration entre l'équipe-école et les parents. [...] Chaque équipe-école, avec l'aide de la commission scolaire, pourra prendre le virage de la décentralisation en s'ouvrant aux besoins et aux préoccupations des parents (CSE, 1998b, p. 45).

61. L'étude de l'OCDE a porté sur neuf pays : l'Allemagne, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Irlande, le Japon et le Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles).

Dans cette même foulée, le Conseil reconnaît d'emblée la prépondérance de la responsabilité parentale dans l'éducation des enfants, responsabilité affirmée d'ailleurs par la Déclaration universelle des droits de l'homme[62]. Au surplus, le Conseil soutient que les parents des élèves ont un rôle fondamental à jouer au sein des instances officielles des établissements et des commissions scolaires. Contrairement à d'autres régions du monde, le Québec peut se réjouir que le processus de décentralisation en éducation ait réservé une place de choix aux parents, avec les conseils d'établissement. En revanche, le Conseil est d'avis que des efforts supplémentaires méritent d'être investis pour soutenir davantage les parents et faciliter leur engagement.

De fait, les études empiriques réalisées sur l'implication des parents dans le milieu scolaire témoignent de certaines lacunes dont il ne faut pas banaliser l'importance. Un faible nombre de parents paraît disposé à s'impliquer au sein des instances et ceux qui s'engagent sont souvent appelés à investir beaucoup de leur temps et de leur énergie. De plus, une partie non négligeable des parents engagés ont une compréhension limitée des fonctions et des pouvoirs qu'ils doivent exercer. Cette méconnaissance est aussi observable chez les autres acteurs participant aux travaux des instances (dont les enseignants et les directions d'établissement), lesquels résistent parfois à reconnaître le rôle des parents. Il faut aussi relever qu'à l'échelon des commissions scolaires le pouvoir des parents en est un d'influence plutôt que de décision : d'une part, les commissaires parents n'ont pas le droit de vote au conseil des commissaires et, d'autre part, les pouvoirs du comité de parents sont limités à un pouvoir d'influence, puisqu'il s'agit d'un organe consultatif de la commission scolaire. Pourtant, rappelons-le, le comité de parents est le seul organisme de participation démocratique exclusivement réservé aux utilisateurs des services dispensés aux élèves. C'est donc grâce à une adéquate préparation et à des habiletés manifestes en communication que les parents parviennent à influencer la prise de décision en éducation.

Face à cet état de situation et considérant les bénéfices encourus par l'implication des parents au milieu scolaire, **le Conseil croit nécessaire de promouvoir la richesse de la contribution des parents au sein des instances pour faire d'eux des partenaires à part entière**. Pour y parvenir, il envisage favorablement trois pistes d'action :

> valoriser le rôle des parents ;
> soutenir les parents engagés ;
> faciliter la participation parentale.

4.1 VALORISER LE RÔLE DES PARENTS DANS L'ENSEMBLE DU SYSTÈME SCOLAIRE

Les consultations réalisées au Conseil ont permis d'observer que certains acteurs ne considèrent pas les parents comme des partenaires à part entière et qu'une certaine méfiance perdure à l'égard d'un pouvoir accru des parents. Le Conseil croit que la volonté d'intégrer les parents à la prise de décision en éducation ne doit pas être vue que sur le plan juridique : **tous les acteurs doivent être convaincus des bénéfices encourus par l'engagement des parents au sein des instances officielles du milieu scolaire**. C'est donc avec force que le Conseil insiste sur la richesse de la participation parentale. Il souhaite que le rôle des parents soit valorisé auprès de l'ensemble des parents d'abord, mais aussi auprès de tous les acteurs du système scolaire.

L'assemblée générale des parents en début d'année scolaire est certes un moment privilégié pour promouvoir la participation parentale. Encore faut-il, cependant, pouvoir compter sur la présence des parents. Dans plusieurs milieux, les acteurs y vont de leur imagination pour susciter la présence du plus grand nombre possible de parents (rencontre préalable avec les enseignants, jumelage de l'assemblée générale avec des activités qui attirent un plus grand nombre de parents). Ces initiatives méritent certes d'être encouragées. Le Conseil est aussi conscient du rôle que joue la FCPQ en matière de promotion de la participation parentale au milieu scolaire. Il invite d'ailleurs la FCPQ à poursuivre ses efforts pour qu'un plus grand nombre et une diversité de parents soient au fait de

62. En vertu de l'article 26-3, « [l]es parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leur enfant », http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm#26 (août 2006).

l'importance des fonctions et des pouvoirs qui leur sont dévolus au sein des instances. Le Conseil désire également attirer l'attention sur l'existence d'obstacles particuliers, comme des obstacles d'ordre linguistique, qui peuvent freiner la participation de certains parents. Pour le Conseil, il est clair que la présence de parents provenant d'une diversité de milieux est le fondement de la richesse de la contribution parentale. Dans cette perspective, **le Conseil incite les acteurs à promouvoir la participation des parents de tous les milieux, de toutes les origines et de toutes les conditions sociales aux instances officielles**.

Il importe également au Conseil de sensibiliser l'ensemble des acteurs, tant dans les établissements que dans les commissions scolaires, à la richesse de la contribution des parents. La voie de la formation apparaît particulièrement propice à une telle conscientisation. **La richesse de la contribution des parents doit être soutenue lors des séances de formation offertes aux élus scolaires et lors d'une formation commune obligatoire pour tous les membres des conseils d'établissement**. La formation commune pour les membres de conseils d'établissement avait d'ailleurs été défendue par le Conseil, dès l'instauration de l'instance, dans son avis de 1999 portant sur le rôle de la direction d'école secondaire.

> Il est peu prometteur, les premières expériences l'ont montré, que l'initiation ou la formation à ce rôle [des participants au conseil d'établissement] se fasse entre parents seulement, entre enseignants seulement, et ainsi de suite. Le Conseil supérieur de l'éducation recommande à l'ensemble des partenaires engagés dans un conseil d'établissement de privilégier une démarche de formation et d'initiation communes pour se familiariser avec les fondements et les paramètres d'un rôle nouveau (CSE, 1999, p. 62).

Au cours de cette formation commune obligatoire, il importe aussi de rappeler à tous les acteurs des conseils d'établissement que cette instance repose sur une participation citoyenne en éducation. De fait, c'est d'abord et avant tout à titre de citoyen qu'est convié chacun des membres des conseils d'établissement, comme le notait le Conseil en 1999 : « [L]es chances de tout conseil d'établissement de remplir authentiquement son rôle tiennent certainement en partie à ce qu'on ne perde pas de vue l'ancrage civique commun à tous les membres quant à leur mandat "de droit public" » (CSE, 1999, p. 44). En ce sens, nul doute que les représentants des parents sont des partenaires à part entière.

4.2 SOUTENIR CONCRÈTEMENT LES PARENTS ENGAGÉS

La structure actuelle rend l'engagement des parents fort difficile. Le commissaire parent, par exemple, doit être membre de son conseil d'établissement, il doit aussi siéger au comité de parents et il doit participer aux rencontres du conseil des commissaires. Il s'agit, dans bien des cas, d'un engagement à temps plein qui n'est pas reconnu autrement que par la rémunération reçue à titre de commissaire. La participation aux autres comités de la commission scolaire n'est pas plus aisée, puisque, sans aucune rémunération, le parent engagé doit assister à des réunions qui ont généralement lieu entre 9 h et 17 h, du lundi au vendredi. Parmi les nombreuses contraintes à l'engagement des parents, la difficile conciliation travail-famille est certainement l'une des plus lourdes de conséquences.

Considérant les difficultés de recrutement et le taux de roulement des parents au sein des instances de même que la faible présence de certaines catégories de parents, **le Conseil est d'avis que les parents qui s'engagent dans le milieu scolaire doivent bénéficier d'un soutien particulier**. À titre d'exemple, il envisage favorablement la mise en place de mesures compensatoires comme les suivantes :

- > offrir une compensation aux parents engagés pour les pertes de revenus encourues par leur participation à une instance ;
- > offrir une compensation aux parents engagés pour les frais encourus pour leur participation, dont ceux pour la garde de leurs enfants (comme il se fait déjà dans certains milieux à même le budget de fonctionnement du conseil d'établissement).

De plus, le Conseil souhaiterait voir les employeurs reconnaître la valeur de l'engagement citoyen et soutenir leurs employés qui s'impliquent socialement, à titre notamment de représentant des parents au sein du milieu scolaire. À cet égard, notons que Statistique Canada (2006) a relevé diverses mesures accordées par des employeurs canadiens pour soutenir leurs employés qui s'adonnent à des activités bénévoles : changement ou réduction de l'horaire de travail, utilisation des installations ou du matériel du travail pour des activités d'engagement, témoignage de reconnaissance pour l'engagement, heures de congé rémunérées pour faire du bénévolat. Près de 60 % des Canadiens pratiquant le bénévolat et travaillant pour un employeur ont dit avoir reçu l'un ou l'autre de ces soutiens (Statistique Canada, 2006, p. 45). Le Conseil est favorable à ce que les représentants des parents au sein du milieu scolaire qui travaillent pour un employeur puissent bénéficier de mesures similaires.

4.3 DES CONDITIONS POUR FACILITER LA PARTICIPATION PARENTALE

La participation des parents au sein des instances démocratiques n'est pas toujours des plus faciles. Elle demande une compréhension adéquate de la structure de participation démocratique, des fonctions et des pouvoirs des instances, de la Loi sur l'instruction publique et du vocabulaire utilisé dans le milieu de l'éducation. De plus, elle exige des parents un minimum d'aptitudes pour communiquer et défendre leurs idées, ce qui favorise indéniablement ceux qui bénéficient d'une scolarité plus élevée. À la lumière des études réalisées, le Conseil constate que plusieurs des parents engagés n'ont pas une juste compréhension des fonctions et des pouvoirs qui leur sont dévolus et que bon nombre déplorent leur faible capacité d'influence. La formation offerte aux parents, notamment par la FCPQ, est facultative et l'expérience révèle que peu d'entre eux tendent à s'en prévaloir. C'est donc, en règle générale, au fil du temps que les parents développent leurs habiletés à exercer les fonctions et les pouvoirs qui leur sont dévolus. Bref, à tous les paliers au sein de la structure de participation, les parents ont des décisions importantes à prendre, mais ne sont pas toujours conscients de ce pouvoir ou suffisamment outillés pour l'exercer. Pour faciliter la participation des parents, **le Conseil croit impératif que ces derniers soient mieux informés, mieux préparés et mieux accompagnés dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs pouvoirs à chaque niveau de la structure de participation**.

Le Conseil estime qu'une formation obligatoire doit être offerte aux parents, plutôt que des séances de formation sur une base facultative. Ce faisant, le Conseil ne remet nullement en cause la capacité des parents à exercer leurs fonctions et leurs pouvoirs, mais estime qu'une formation obligatoire sur des objets précis ne peut que renforcer et rendre plus significative leur participation. De fait, cette formation doit précisément porter sur les aspects juridiques, la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les instances et le vocabulaire du milieu scolaire.

Le Conseil est aussi d'avis que les directions d'établissement et les directions générales de commissions scolaires ont un rôle majeur à jouer pour aider les parents à exercer adéquatement leur rôle sur les instances démocratiques. Les directions doivent accompagner les parents dans leur participation et les inviter à se renseigner au besoin auprès de la FCPQ. Par exemple, en raison de leur rôle déterminant au sein du conseil d'établissement, les directions d'établissement doivent favoriser l'utilisation d'un langage accessible lors des réunions de cette instance. Plusieurs directions fournissent déjà des efforts en ce sens en vulgarisant, par exemple, la présentation du budget de l'établissement pour permettre à tous les membres du conseil d'établissement de bien suivre, de mieux en saisir les différents éléments constitutifs et de prendre des décisions éclairées. De tels efforts méritent certes d'être encouragés tant dans les établissements que dans les commissions scolaires.

En dernière analyse, il apparaît souhaitable aux yeux du Conseil que l'État mette en place une **mesure globale qui a pour objet de promouvoir la contribution des parents aux instances démocratiques** du système scolaire. Une mesure de ce genre qui ancrerait

l'ensemble des pistes d'action qui concourent à valoriser, à soutenir et à faciliter la contribution des parents devrait permettre d'en assurer la mise en œuvre, l'articulation et la cohérence.

ORIENTATION 5 – RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DU GOUVERNEMENT SCOLAIRE

Tel que nous l'avons vu, d'aucuns font porter le débat sur l'avenir des commissions scolaires : puisque la décentralisation accorde une plus grande autonomie aux établissements, on s'interroge désormais sur la raison d'être du palier intermédiaire. En revanche, tel que l'annonçait l'angle d'approche de ce rapport, le Conseil s'est plutôt interrogé sur la raison d'être et la légitimité du gouvernement scolaire. De fait, comme dans son rapport annuel de 1995-1996 portant sur le partage des pouvoirs et des responsabilités (CSE, 1996, p. 49-53), le Conseil ne remet nullement en question la pertinence d'un palier intermédiaire entre les établissements et le MELS. Ce palier semble nécessaire pour assurer l'organisation des services et leur répartition équitable entre les établissements et, en bout de ligne, entre les élèves.

Cependant, le Conseil n'est pas moins conscient du malaise qui persiste au regard du gouvernement scolaire. En 1996, le Conseil se montrait déjà inquiet de la situation qui prévalait, insistant sur l'importance d'améliorer l'état de la démocratie scolaire élective.

> [F]orce est de reconnaître que la participation aux élections scolaires atteint rarement des taux significatifs, particulièrement en milieu urbain, et que les candidats aux postes de commissaires n'ont pas souvent à faire la promotion de leur programme ou de leur compétence à être élus. Il apparaît impérieux d'améliorer les façons de faire actuelles dans ce domaine (CSE, 1996, p. 53).

Or, les dix dernières années qui se sont écoulées n'ont pas permis de redresser la situation ; les faiblesses et les limites observées perdurent, et vont même jusqu'à s'accentuer. Force est donc d'admettre que la très faible participation électorale, le peu de mises en candidature, la méconnaissance de la population et les ambiguïtés concernant la fonction d'élu scolaire en ce qui touche notamment sa dimension politique nuisent à la légitimité du gouvernement scolaire. Le Conseil ne croit pas moins cependant en sa raison d'être, étant donné son histoire, son pouvoir de taxation et l'importance des responsabilités qu'il assume. Comme il le soulevait en 1996, « [l]'élection de représentants au suffrage universel constitue l'un des aspects privilégiés et essentiels de l'exercice de la démocratie » (CSE, 1996, p. 51), quoiqu'il ne s'y limite pas. Comme il l'estimait alors, « le mode de représentation que constitue la démocratie élective dans l'histoire des commissions scolaires apparaît toujours valable au Conseil » (CSE, 1996, p. 53).

Dans cette perspective, **le Conseil clame l'urgence d'agir pour renforcer le gouvernement scolaire**. Il lui importe que les efforts à investir en ce sens soient enclenchés dans les plus brefs délais afin d'en mesurer les effets à l'issue même des prochaines élections scolaires, lesquelles se tiendront vraisemblablement en 2007. Néanmoins, le Conseil est aussi d'avis que **si, en dépit des efforts déployés, le faible taux de participation électorale devait se maintenir, le débat méritera d'être rouvert, cette fois pour trouver, ni plus ni moins, une solution de rechange viable au gouvernement scolaire**. Le Conseil est donc convaincu de la nécessité d'engager à très court terme les actions susceptibles de raviver la dynamique politique au sein des commissions scolaires, dynamique essentielle à la légitimité du palier d'élus qui y travaillent. Selon le Conseil, les actions qui concourent à cette fin portent sur :

> la participation électorale ;
> la responsabilité des commissaires à l'égard de leurs commettants ;
> la revalorisation du rôle de commissaire.

5.1 LA PARTICIPATION ÉLECTORALE

À l'instar du Directeur général des élections, le Conseil souscrit au principe suivant :

> Expression ultime de la démocratie, le vote, à travers le suffrage universel, compte parmi les acquis majeurs des sociétés modernes. Il nous faut préserver ce droit de même que l'accès à son exercice comme l'un des plus précieux de tous les droits. (Directeur général des élections, 2004, p. 1.)

Sur la base de ce principe, il est nécessaire que la participation électorale au suffrage scolaire soit plus significative qu'elle ne l'est actuellement. Comme l'a constamment rappelé le Conseil, l'éducation est un bien public : il appartient à tous. Par l'exercice de leur droit de vote aux élections scolaires, tous les citoyens doivent pouvoir s'exprimer sur leurs valeurs et leurs priorités en ce qui touche l'éducation.

En matière d'actions visant à hausser la participation électorale, la réflexion est déjà amorcée. Le Directeur général des élections, le MELS, la FCSQ et l'ACSAQ[63], chacun à leur niveau, s'y sont récemment penchés. Un comité mixte fut créé « pour examiner les diverses modifications à apporter à la Loi sur les élections scolaires » (FCSQ, 2006c, p. 19). En 2004, le Directeur général des élections soumettait aux membres de l'Assemblée nationale les résultats de sa réflexion sur les moyens d'augmenter la participation électorale à tous les paliers de gouvernement, y compris le gouvernement scolaire. Dans un volumineux rapport, il propose diverses mesures précises, lesquelles concernent à la fois l'information et l'éducation à la démocratie, le système politique et ses acteurs de même que le système électoral et son administration. De son côté, la FCSQ (2005) a précisément fait porter un des volets de son plan d'action 2005 sur les mesures susceptibles d'accroître l'intérêt et la participation aux élections scolaires. Les orientations qui s'en dégagent portent principalement sur la marge de manœuvre des commissions scolaires, la valorisation du rôle d'élu scolaire, notamment par la hausse de la rémunération, et le jumelage des élections scolaires et des élections municipales. Bien qu'étant un défi sur le plan organisationnel, ce dernier élément constitue une piste d'action qui mériterait d'être approfondie, puisque la littérature démontre que là où les deux types d'élections se tiennent simultanément, les taux de participation ont augmenté de façon significative[64]. D'autres mesures peuvent aussi être examinées afin de hausser la participation électorale. À titre de renseignement, l'annexe 3 inventorie les mesures qu'ont proposées les acteurs interrogés par le Conseil lors de ses consultations.

Aux yeux du Conseil, un élément en particulier est incontournable pour susciter la participation au suffrage scolaire. Considérant, à la lumière du sondage réalisé au Conseil, que la faible participation est étroitement liée à la méconnaissance de la population à l'égard du gouvernement scolaire, **le Conseil croit nécessaire d'assurer une information plus large et plus complète à la population**.

Il importe d'abord de conscientiser la population à l'importance d'exercer son droit de vote au suffrage scolaire, comme aux autres paliers de gouvernement. Cette action s'inscrit certes dans la voie de la première orientation de ce rapport qui fait valoir l'importance de l'éducation à la citoyenneté. Il apparaît opportun que l'enseignement de la démocratie destiné aux jeunes comporte un volet portant précisément sur la démocratie scolaire. Les élèves doivent pouvoir se familiariser avec la structure démocratique du système scolaire et suivre les actions du gouvernement scolaire, notamment en période électorale. Dans son plan d'action 2005, la FCSQ (2005, p. 11 de l'annexe) se montrait d'ailleurs favorable à la mise en place d'activités encourageant « l'expérimentation de l'exercice de la démocratie chez les jeunes ». S'inspirant des simulations parlementaires de l'Assemblée nationale, elle suggérait, entre autres choses, l'organisation de simulations de conseil des commissaires. Ce genre d'initiatives, dont la mise en place relève de chaque commission scolaire, mérite assurément d'être encouragé.

63. Association des commissions scolaires anglophones du Québec.

64. C'est le cas de l'Ontario (Pineux, 2001) et de l'État du Michigan (Allan et Plank, 2005).

Mais bien plus que l'éducation à la démocratie scolaire, c'est le processus électoral scolaire en entier qui mérite d'être encadré plus étroitement qu'il ne l'est actuellement, en vue d'assurer une meilleure information aux citoyens. De fait, nous observons un certain laxisme à cet égard qui ne peut aller de pair avec une diffusion large, complète et structurée de l'information concernant le gouvernement scolaire. Rappelons qu'aucune disposition législative n'oblige les présidents d'élection à distribuer à chaque électeur l'information concernant la tenue des élections (lieu, date, heure, nom des candidats), puisqu'il lui suffit de faire paraître un avis public (Loi sur les élections scolaires, art. 85 et 86). Bien plus, ceux-ci ne sont pas tenus de renseigner les électeurs sur le programme électoral des candidats en poste ni sur leurs priorités en éducation. La Loi sur les élections scolaires mentionne qu'ils peuvent le faire, mais elle ne les y oblige pas (art. 86.1). Au regard du Directeur général des élections, cette même loi précise qu'il « peut faire des recommandations et donner des directives au président d'élection concernant l'exercice des fonctions de ce dernier » (art. 30.2). Dans sa communication à l'occasion du congrès de la FCSQ en juin 2001, le Directeur général des élections, Me Marcel Blanchet, était d'ailleurs clair quant à la responsabilité des instances scolaires en la matière.

> Comme c'est le cas sur le plan municipal, nous croyons que les instances scolaires du milieu sont [...] les plus aptes à mettre sur pied une administration électorale scolaire qui corresponde à ces particularités et à ces besoins. Pour augmenter la participation électorale au palier scolaire, l'organisation des élections doit demeurer la responsabilité des instances scolaires (Blanchet, 2001).

Le Directeur général des élections s'accordait tout de même un rôle de soutien, d'accompagnateur et de *facilitateur* aux instances scolaires.

> Tout comme au palier municipal, je suis convaincu que le rôle le plus efficace et le plus « productif » que nous pouvons assumer comme institution consiste à soutenir le milieu de l'éducation, à assurer une uniformité et une équité en ce qui concerne l'encadrement juridique. Le DGE veut être un accompagnateur, un « facilitateur » pour tous les responsables de l'organisation d'élections, quel que soit le palier ou le secteur d'activité (Blanchet, 2001).

Dans ces conditions, **le Conseil convie les directeurs généraux des commissions scolaires, qui sont d'office les présidents d'élection, et le Directeur général des élections à travailler en étroite collaboration pour revoir dans son ensemble le processus électoral scolaire, en vue d'encadrer plus étroitement les prochaines élections**. Le Conseil croit que l'un des principaux chantiers doit impérativement porter sur l'information aux citoyens. En vertu de l'article 44 de la Charte des droits et libertés de la personne, « toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi ». Sur cette base, et à l'instar de Proulx (2001, p. 52), le Conseil estime que les citoyens ont besoin d'un minimum d'information pour être en mesure d'exercer convenablement leur droit de vote. Il est clair, pour le Conseil, que les renseignements sur les candidats en font partie. La Loi sur les élections scolaires mériterait donc d'être revue pour obliger les présidents d'élection à distribuer par voie postale à chaque électeur l'information relative à la tenue des élections et aux candidats en poste. Cette modification à la Loi a d'ailleurs été proposée récemment par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, M. Jean-Marc Fournier, dans son projet de loi 32, présenté à l'Assemblée nationale le 14 juin 2006 (Assemblée nationale, 2006).

Mais les mesures à mettre en branle pour assurer l'information aux citoyens doivent être de plus grande envergure encore. Il apparaît nécessaire au Conseil de promouvoir davantage les mises en candidature dans les milieux locaux, car plus nombreuses seront les circonscriptions en élection, mieux se portera la démocratie élective. Les candidats en poste doivent se faire connaître de l'électorat et faire valoir leurs priorités en matière d'éducation. La période électorale doit être un moment privilégié pour susciter les débats au sein des communautés locales. Il revient aux présidents d'élections scolaires et au Directeur général des élections d'instaurer les conditions propices à la naissance d'un tel climat d'effervescence au sein des milieux.

5.2 LA RESPONSABILITÉ DES COMMISSAIRES À L'ÉGARD DE LEURS COMMETTANTS

Il ressort nettement du sondage réalisé par le Conseil qu'une mince partie de la population associe les élus scolaires à des représentants de la population. Ce constat est d'autant plus inquiétant qu'il s'applique tout autant aux parents d'enfants d'âge scolaire qu'aux citoyens qui ont exercé leur droit de vote aux plus récentes élections scolaires. Par surcroît, plusieurs commissaires n'assument pas pleinement la dimension politique de leur rôle : ils n'ont pas à défendre un programme électoral pour être élus, ils ne débattent pas des enjeux scolaires et ils ne rendent pas de comptes à la population qu'ils représentent. Bien plus, quelques commissaires interrogés par le Conseil ont dénoncé certaines pratiques qui les empêchent de remplir leur fonction politique, dont l'absence de délibérations lors des séances du conseil des commissaires.

Pour le Conseil, le conseil des commissaires doit être considéré par tous comme une entité politique. Il ne s'agit pas d'un conseil d'administration, comme nous l'entendons parfois chez les élus eux-mêmes, mais bel et bien d'un palier de gouvernement. De fait, élus au suffrage universel, les commissaires exercent une fonction politique au même titre que les élus municipaux. En ce sens, le Conseil croit nécessaire de mettre en avant-plan la dimension politique du rôle de commissaire. Ainsi, chaque commissaire doit :

> défendre les intérêts de la population qu'il représente et qui peuvent légitimement diverger ;
> avoir la liberté d'exprimer ses désaccords lors des séances du conseil des commissaires ;
> assurer une reddition de comptes auprès de la population qu'il représente.

Cette idée s'inscrit dans le courant de la proposition que le Conseil formulait en 1996 qui voulait que « les citoyens élus des commissions scolaires doivent de toute urgence repenser en profondeur une meilleure articulation de leur vocation politique et de leur fonction administrative » (CSE, 1996, p. 74). Récemment, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, M. Jean-Marc Fournier, a réitéré l'importance de la dimension politique du rôle des commissaires. En effet, dans son projet de loi 32, qu'il présentait à l'Assemblée nationale le 14 juin 2006, il propose de préciser que l'article 175.1 de la Loi sur l'instruction publique, qui porte sur les règles entourant le code d'éthique et de déontologie des commissaires, « ne doit pas être interprété comme permettant de limiter la liberté d'expression inhérente à la fonction de commissaire et, en particulier, son droit d'exprimer sa dissidence ou son opposition à une décision du conseil [des commissaires] » (Assemblée nationale, 2006, p. 22).

Le Conseil est conscient que la politique revêt une connotation négative au sein de la population, y compris chez les élus scolaires. Cette tendance à ne pas concevoir les élus scolaires comme des acteurs politiques nuit à la participation électorale : en l'absence de programmes et d'enjeux électoraux, la population peut difficilement connaître et juger les candidats en lice. Le Conseil est également conscient que certains cadres et élus scolaires peuvent résister à ce changement ; mettre de l'avant la dimension politique du rôle des élus peut être vu comme une menace à l'unité de l'organisation. Cependant, le Conseil croit que cette voie demeure des plus judicieuses pour consolider le gouvernement scolaire. Il estime que le rôle des cadres des commissions scolaires doit évoluer en conséquence, comme c'est le cas de celui des directions d'établissement avec l'instauration des conseils d'établissement. Les cadres des commissions scolaires doivent apprendre à conjuguer avec des élus scolaires qui exercent pleinement leur rôle politique.

Ainsi, tout en respectant les décisions prises par voie de résolution au conseil des commissaires et en ayant à cœur les intérêts de l'ensemble des élèves de leur territoire, **les élus scolaires doivent bénéficier de la latitude nécessaire pour défendre les intérêts de leurs commettants au conseil des commissaires, pour exprimer leurs désaccords et pour répondre individuellement à leurs commettants**. Autrement dit, les élus scolaires doivent assumer pleinement les responsabilités qui accompagnent la prise de décision et en être imputables. Le Conseil espère ainsi favoriser les débats au sein des commissions scolaires, rapprocher les élus scolaires de la population et susciter l'intérêt des citoyens à l'égard des responsabilités qui incombent au gouvernement

scolaire. Pour y parvenir, le Conseil envisage favorablement les pistes suivantes :

> offrir une formation initiale obligatoire aux commissaires dès leur entrée en fonction, laquelle doit insister sur la dimension politique de leur rôle ;

> fournir aux commissaires l'accompagnement nécessaire au cours de leur mandat pour qu'ils assument adéquatement leur rôle de représentants de la population, par la reddition de comptes notamment.

5.3 LA REVALORISATION DU RÔLE DE COMMISSAIRE

En soi, le deuxième axe de cette orientation voulant responsabiliser davantage les élus scolaires contribue à valoriser ce rôle aux yeux des citoyens. Des élus scolaires engagés dans leur communauté, au fait des besoins et des préoccupations de leur milieu et qui rendent des comptes à leurs commettants font valoir l'importance de leur rôle. Mais les efforts à investir doivent être faits à tous les niveaux. Comme le confirment les résultats du sondage mené au Conseil, la majeure partie des citoyens méconnaissent le rôle de l'élu scolaire. Qui plus est, lorsque la population entend parler des commissaires, c'est généralement pour des aspects négatifs ou lors de cas extrêmes, ce qui alimente une image négative de ce rôle. Rappelons aussi que quelques organismes participant à l'appel de mémoires du Conseil ont mis en doute l'importance de la fonction de commissaire.

Aux yeux du Conseil, le rôle de commissaire est de grande importance pour la société québécoise. Il permet à des citoyens de veiller à ce que les décisions prises en ce qui touche la répartition des ressources entre les établissements et, en définitive, entre les élèves, soient les plus équitables possible. Dans cette perspective, le Conseil estime que le rôle d'élu scolaire mérite d'être valorisé et, pour y parvenir, il entrevoit les pistes d'action qui suivent.

> Le MELS, la FCSQ et l'ACSAQ doivent s'engager à **mieux faire connaître à la population le rôle des commissaires ainsi que l'importance des services qui relèvent de leur responsabilité**.

> Le gouvernement doit mettre en place les mesures nécessaires pour **favoriser la participation de candidats de qualité aux postes de commissaires**. Une des voies possibles pourrait consister à revoir les dispositions législatives en ce qui touche le financement des candidats lors des campagnes électorales scolaires.

> Dans cette même foulée, le Conseil invite la communauté et, en particulier, les employeurs à reconnaître la valeur de l'engagement citoyen en encourageant leurs employés qui s'impliquent socialement, à titre notamment d'élu scolaire[65].

65. Cette piste d'action a également été formulée au regard des représentants des parents (section 4.2). Les mesures citées en exemple (changement ou réduction de l'horaire de travail, utilisation des installations ou du matériel de travail pour des activités d'engagement, témoignage de reconnaissance pour l'engagement, heures de congé rémunérées pour faire du bénévolat) apparaissent tout aussi valables pour les élus scolaires.

CONCLUSION

L'état actuel de la démocratie scolaire au Québec et l'ampleur des enjeux que soulèvent les conditions de son exercice soulèvent des défis importants pour l'avenir. Certes, nous constatons des acquis significatifs, notamment en ce qui touche le suffrage universel aux élections scolaires, la gestion participative au sein des établissements — que favorisent les conseils d'établissement — et la place accordée aux parents dans la structure de participation, comme au conseil d'établissement et au conseil des commissaires. Mais force est d'admettre la présence d'écueils qui font obstacle au plein exercice de la démocratie scolaire et qui menacent sa pérennité.

Une position claire se dégage de ce rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation : le Conseil croit en la participation citoyenne dans le domaine de l'éducation parce qu'elle est un moyen essentiel de favoriser la démocratisation de l'éducation et la réussite du plus grand nombre d'élèves. C'est guidé par cette conviction que le Conseil soutient qu'il est impérieux de renforcer les pratiques démocratiques au sein du système scolaire. Telle est la perspective dans laquelle s'inscrivent les cinq orientations que soumet le Conseil au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, aux milieux de l'éducation et à l'ensemble de la population. Il s'agit :

> d'éduquer à la citoyenneté pour contribuer à la pérennité de la démocratie ;
> de recentrer la démocratie scolaire sur les élèves ;
> de s'assurer d'une compréhension commune du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation ;
> de promouvoir la richesse de la contribution des parents dans toute leur diversité ;
> de renforcer la légitimité du gouvernement scolaire.

Les chantiers que le Conseil souhaite voir mis en œuvre ne sont pas tous de même envergure et de même portée. Certains présentent des défis considérables pour l'ensemble de la société québécoise et les effets attendus ne pourront se faire sentir qu'à longue échéance. C'est le cas des efforts à investir en vue d'instaurer une véritable culture de la citoyenneté. Ces efforts, qui doivent être déployés autant par les acteurs du système scolaire et par l'État que par chacun des citoyens, sont nécessaires pour assurer la pérennité de la démocratie, comprise au sens large. Il s'agit là d'une condition *sine qua non* au renforcement de la démocratie scolaire.

Le Conseil est particulièrement préoccupé par les intérêts que servent les processus démocratiques au sein du milieu scolaire. Bien que les élèves soient généralement au cœur des pratiques et des décisions qui en découlent, les quelques cas observés qui s'écartent des instructions législatives à cet égard inquiètent le Conseil. Il est impératif que l'exercice de la démocratie scolaire soit centré sur les élèves afin d'en préserver tout son sens et toute sa valeur. C'est au moyen d'une formation obligatoire pour tous les acteurs engagés et une reddition de comptes plus soutenue que le Conseil croit possible d'assurer la primauté de l'intérêt des élèves au sein des pratiques démocratiques.

Observant les réserves et la méfiance qui perdurent chez certains acteurs au regard de la participation citoyenne en éducation, le Conseil appelle à un changement de mentalité. À court terme, le Conseil mise sur la voie de la formation : c'est en formant les acteurs engagés dans le processus démocratique scolaire, à quelque niveau que ce soit, qu'ils auront une juste connaissance du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation, de leurs fonctions et de leurs pouvoirs au sein des instances ainsi que de la frontière de leur rôle par rapport aux autres acteurs. Une véritable gestion participative en éducation pourra ainsi être effective dans tous les milieux, en harmonie entre les paliers, entre les instances et entre les acteurs.

C'est également par la voie de la formation que le Conseil compte promouvoir la richesse de la contribution des parents pour que ceux-ci soient reconnus comme des partenaires à part entière par l'ensemble des acteurs. Mais d'autres actions doivent être mises en œuvre à cette fin. Non seulement faut-il que le rôle des parents au sein du système scolaire soit valorisé, mais leur participation mérite d'être soutenue et facilitée. De fait, le Conseil affirme avec force que les parents des élèves ont un rôle fondamental à jouer au sein des instances officielles des établissements et des commissions scolaires. Tous les acteurs, y compris les parents eux-mêmes, doivent en être convaincus.

Le Conseil insiste enfin sur l'urgence d'agir en ce qui touche le gouvernement scolaire. Pour le Conseil, ce palier de gouvernement local composé d'élus au suffrage universel représente un acquis de taille en matière de démocratie. Toutefois, devant les écueils observés, un changement rapide s'impose, sinon il faudra, tôt ou tard, trouver des solutions de rechange. Il importe que les élections scolaires suscitent une participation plus marquée des citoyens et que la fonction d'élu scolaire acquière une importance à la mesure des responsabilités qui lui incombent. Pour y parvenir, il faut que les commissaires assument pleinement leur rôle politique à l'égard de leurs commettants. De surcroît, les élections scolaires doivent être plus étroitement encadrées en vue d'assurer l'information des citoyens, d'attirer des candidats de qualité et de susciter les débats sur les enjeux scolaires. C'est sur ces nouvelles bases que la société québécoise pourra continuer de compter sur une représentation citoyenne au sein des commissions scolaires.

ANNEXE 1

LISTE DES CONFÉRENCIERS

Lors des réunions tenues le 10 février 2005 et le 10 mars 2005, le Conseil a reçu quatre conférenciers invités :

> M. Jocelyn Berthelot, chercheur à la Centrale des syndicats du Québec ;
> M^me^ Louise Quesnel, professeure au Département de science politique de l'Université Laval ;
> M^e^ Marcel Blanchet, directeur général des élections du Québec ;
> M. Marc-André Deniger, professeur à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université Laval.

À l'occasion d'une table ronde tenue les 28 et 29 avril 2005, le Comité du rapport annuel a reçu huit invités :

> M. Robert T. Mills, directeur général adjoint, Commission scolaire Lester-B.-Pearson ;
> M^me^ Diane De Courcy, présidente, Commission scolaire de Montréal ;
> M. Gary Stronach, ex-président de la Fédération des comités de parents du Québec de 1989 à 2002 ;
> M. Guy Rocher, professeur titulaire-chercheur, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal ;
> M. Sylvain Bernier, professeur chercheur à l'ENAP et chercheur principal au Centre de recherche et d'expertise en évaluation ;
> M. Christian Giguère, président-directeur général, Centre de développement pour l'exercice de la citoyenneté ;
> M. Michel Leclerc, responsable des programmes d'éducation auprès du Directeur général des élections du Québec ;
> M. Robert Bisaillon, président du Conseil supérieur de l'éducation de 1989 à 1995 et sous-ministre adjoint à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire au ministère de l'Éducation de 1997 à 2004.

Au cours de son assemblée plénière tenue le 12 mai 2005, le Conseil a reçu quatre conférenciers :

> M^me^ Johanne Fortier, présidente de la Fédération des syndicats de l'enseignement ;
> M^me^ Diane Miron, présidente de la Fédération des comités de parents du Québec ;
> M. Robert Forget, secrétaire du conseil de direction de l'Association des administrateurs des écoles anglaises du Québec ;
> M. André Caron, président de la Fédération des commissions scolaires du Québec.

Lors de sa réunion du 25 août 2005, le Comité du rapport annuel a reçu un conférencier :

> M. Jean Bernatchez, président du conseil d'établissement au sein d'une école de la Commission scolaire des Navigateurs.

ANNEXE 2

CONSULTATIONS RÉALISÉES

1 CONSULTATION DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LES ÉTABLISSEMENTS

Au printemps 2005, nous avons réalisé une vaste consultation auprès des principaux acteurs engagés dans le processus démocratique scolaire au sein de commissions scolaires et d'établissements d'enseignement primaire et secondaire.

1.1 Les objectifs poursuivis

Au Québec, la démocratie scolaire est largement encadrée par la Loi sur l'instruction publique. Cependant, en dépit des encadrements législatifs, nous pouvons nous interroger sur les pratiques relatives au processus démocratique. Pour déterminer comment s'exerce concrètement la démocratie scolaire, pour s'assurer que les acteurs ont une certaine marge de manœuvre et pour vérifier ce qui fonctionne bien et ce qui fonctionne moins bien dans le système actuel, il a été décidé qu'une recherche qualitative permettrait de faire la part des choses.

> L'approche qualitative amène souvent le chercheur à prendre en considération l'écart entre les définitions institutionnelles ou professionnelles des situations et celles des sujets qui les vivent. [...] L'analyse qualitative des organisations fait ressortir la complexité de leurs modes de fonctionnement qui s'établissent de façon souvent contradictoire ou conflictuelle, la plupart du temps à l'opposé des prescriptions ou du système de normes [...] (Groulx, 1997, p. 65.)

En bref, cette consultation visait à cerner la dynamique des milieux où s'exerce la démocratie scolaire ainsi qu'à connaître le vécu des acteurs et leurs points de vue sur la question. Les informations à recueillir étaient donc davantage de l'ordre des perceptions que de l'ordre des faits. Ces informations n'en sont pas pour autant moins fiables. Dans ce type de recherche, « l'accès à la dimension factuelle passe nécessairement par la *médiation de la subjectivité* des interviewés » (Pires, 1997, p. 154) et, d'ailleurs, « [l]es conduites sociales ne pourraient être comprises ni être expliquées en dehors de la perspective des acteurs sociaux » (Poupart, 1997, p. 175). Et c'est à travers la complémentarité des perspectives de différents acteurs au sein d'un même milieu que nous pouvons en arriver à cerner la dynamique de ce milieu. C'est ce que Laperrière (1997, p. 371) appelle la *triangulation des sources*. De la même manière, Poupart (1997, p. 181) compare les acteurs à des *caméras* qui permettent de « reconstituer la réalité par le croisement des angles de vues (confrontation des témoignages et des sources) ».

Précisons que cette consultation auprès des acteurs engagés dans le processus démocratique s'inscrit en complémentarité à l'appel de mémoires. De fait, nous partions du principe que le point de vue des acteurs peut différer de la position de l'organisation à laquelle ils appartiennent. À titre d'exemple, les directeurs généraux de commissions scolaires n'arborent pas tous forcément la position officiellement défendue par l'ACSQ. Il en est de même pour les parents qui s'impliquent dans le réseau scolaire par rapport à la FCPQ. L'expérience et le vécu propre à chaque acteur peuvent certes teinter son opinion sur la question. En cherchant à connaître le point de vue des acteurs, « on relativise, du même coup, les points de vues institutionnels et professionnels et on oblige à entendre des points de vue invisibles, censurés ou simplement tus » (Groulx, 1997, p. 58).

1.2 Les cinq étapes de réalisation

Choix de la stratégie de collecte de données. En règle générale, l'étude des perceptions commande une approche qualitative, contrairement aux collectes de données factuelles, qui se prêtent mieux à une approche quantitative. Les études qualitatives se composent de deux principaux types : les études de cas unique et les études de cas multiples. C'est le nombre de cas (sites ou milieux) étudiés qui différencie ces deux types. Chacun d'eux suppose toutefois qu'un grand nombre d'acteurs de chaque milieu soient interrogés afin d'en arriver à une compréhension approfondie de chaque milieu. Nous avons ici privilégié l'étude de cas multiples : nous avons visité un certain nombre de commissions scolaires, d'établissements d'enseignement primaire et secondaire et, au sein de chacune des institutions, nous avons cherché à interroger l'ensemble des principaux acteurs engagés dans l'exercice de la démocratie scolaire.

> [L]a finalité théorique ici est le contraste, par exemple, la comparaison entre deux écoles ou trois familles d'un milieu social différent. D'un point de vue théorique, elle se caractérise par trois idées directrices : 1) la comparaison entre un certain nombre de cas (d'ordinaire réduit) ; 2) chaque cas a un certain volume de matériel empirique et fait l'objet d'une description en profondeur ; 3) chaque cas est exposé d'une façon relativement autonome, même si le fait de juxtaposer tous les cas dans un même ouvrage permet d'ajouter des informations, d'établir des comparaisons ou de donner une meilleure vue d'ensemble du problème. L'image dominante est celle de diverses pièces d'une mosaïque ou d'une *constellation* de cas sur une problématique déterminée (Pires, 1997, p. 161).

TABLEAU 2A

ACTEURS INTERROGÉS PAR TYPE D'INSTITUTION LORS DE LA CONSULTATION DU CONSEIL

Type d'institution	Catégorie d'acteur interrogé
Commissions scolaires	Président
	Directeur général
	Commissaire
	Président du comité de parents
Établissements d'enseignement primaire	Président du conseil d'établissement
	Directeur d'école
	Membre du conseil d'établissement
Établissements d'enseignement secondaire	Président du conseil d'établissement
	Directeur d'école
	Membre du conseil d'établissement
	Membre du comité des élèves

Échantillonnage des commissions scolaires et des établissements. Pour les besoins de cette consultation, nous avons choisi d'étudier dix-sept cas, soit six commissions scolaires parmi les soixante-douze qui existent au Québec, six établissements d'enseignement primaire et cinq établissements d'enseignement secondaire, tant dans le milieu francophone qu'anglophone[66], choisis en fonction de la région d'implantation et du niveau socioéconomique. Ces nombres paraissent suffisamment élevés pour comporter une diversité de milieux : ceux où le processus démocratique s'exerce de façon appropriée et d'autres où certaines difficultés sont vécues. Cet échantillon ne prétend toutefois à aucune représentativité numérique par rapport à la population, puisque comme le souligne Pires (1997, p. 158), « la représentativité statistique ne sert ici à rien » ; il s'agit plutôt « d'avoir un ou deux exemples par groupe » voire, comme dans cette consultation, jusqu'à six exemples par groupe. Il importe, par contre, d'assurer la diversité des cas étudiés, car c'est la comparaison de ces cas qui permet d'obtenir une vue d'ensemble de la population.

66. Au départ, six établissements d'enseignement secondaire avaient été sélectionnés, mais le directeur de l'un d'eux a refusé de participer à cette consultation.

> On présente la diversification — plutôt que la représentativité statistique — comme le critère majeur de sélection en ce qui touche les échantillons qualitatifs par cas multiples (Glaser et Strauss, 167 : 50-63 ; Michelat, 1975 : 236). [...] [C]es recherches sont souvent appelées à donner le panorama le plus complet possible des problèmes ou des situations, une vision d'ensemble ou encore un portrait global d'une question de recherche. D'où l'idée de diversifier les cas de manière à inclure la plus grande variété possible, indépendamment de leur fréquence statistique (Pires, 1997, p. 154-155).

Le tableau 2b décrit les milieux étudiés.

TABLEAU 2B
CARACTÉRISTIQUES DES MILIEUX ÉTUDIÉS LORS DE LA CONSULTATION DU CONSEIL

Type d'institution	Milieu visité	Caractéristiques du milieu visité
Commissions scolaires	1 – CS01	Région rurale éloignée, milieu francophone, niveau socioéconomique moyen
	2 – CS02	Région urbaine en grand centre, milieu francophone, niveau socioéconomique plutôt élevé
	3 – CS03	Région semi-urbaine en périphérie, milieu francophone, niveau socioéconomique plutôt faible
	4 – CS04	Région rurale en périphérie, milieu francophone, niveau socioéconomique moyen
	5 – CS05	Région urbaine en grand centre, milieu francophone, niveau socioéconomique plutôt faible
	6 – CS06	Région urbaine et semi-urbaine en périphérie, milieu anglophone, niveau socioéconomique diversifié
Établissements d'enseignement primaire	7 – EP01	Région semi-urbaine éloignée, milieu francophone, niveau socioéconomique moyen, école avec programme Sports-Arts-Études
	8 – EP02	Région urbaine en grand centre, milieu anglophone, niveau socioéconomique élevé, école d'immersion en langue française
	9 – EP03	Région urbaine en grand centre, milieu francophone, niveau socioéconomique moyen
	10 – EP04	Région urbaine en périphérie, milieu francophone, niveau socioéconomique faible
	11 – EP05	Région rurale en périphérie, milieu francophone, niveau socioéconomique faible, école bénéficiant du programme pilote « Famille, école et communauté : réussir ensemble » du MELS
	12 – EP06	Région urbaine en grand centre, milieu francophone, niveau socioéconomique faible, école dispensant un programme particulier en éducation physique
Établissements d'enseignement secondaire	13 – ES01	Région urbaine éloignée, milieu francophone, niveau socioéconomique moyen, polyvalente offrant un programme sports-études et plusieurs services à la communauté
	14 – ES02	Région urbaine en grand centre, milieu anglophone, niveau socioéconomique élevé, école d'immersion en langue française
	15 – ES03	Région urbaine en grand centre, milieu francophone, niveau socioéconomique moyen, polyvalente offrant des programmes à vocation particulière
	16 – ES04	Région semi-urbaine en périphérie, milieu francophone, niveau socioéconomique moyen, école offrant un programme international et des services d'intégration des jeunes handicapés, avec une maison d'école
	17 – ES05	Région urbaine grand centre, milieu francophone, niveau socioéconomique faible, école offrant un programme international

Construction des outils de collecte. Au regard de l'objectif de la consultation, nous avons privilégié, autant que faire se peut, la tenue d'entretiens individuels semi-dirigés. Les raisons qui ont motivé ce choix méthodologique sont clairement exposées par Poupart (1997).

> [L]'entretien de type qualitatif serait nécessaire parce qu'une exploration en profondeur de la perspective des acteurs sociaux est jugée indispensable à une juste appréhension et compréhension des conduites sociales [...], parce qu'il ouvrirait la porte à une compréhension et à une connaissance de l'intérieur des dilemmes et des enjeux auxquels font face les acteurs sociaux, [et parce qu'il] s'imposerait parmi les « outils d'information » susceptibles d'éclairer les réalités sociales, mais, surtout, comme instrument privilégié d'accès à l'expérience des acteurs (Poupart, 1997, p. 174).

De fait, un schéma d'entrevue a été élaboré en vue d'éclairer les points suivants auprès des directeurs généraux et des présidents de commissions scolaires de même qu'auprès des directeurs d'école et des présidents de conseils d'établissement au sein des établissements d'enseignement primaire et secondaire :

> le rôle des différents acteurs et la dynamique du conseil des commissaires ou du conseil d'établissement ;
> la conciliation entre les décisions prises au conseil des commissaires ou au conseil d'établissement et l'administration courante de la commission scolaire ou de l'établissement ;
> l'intérêt général et la participation de la population ;
> la répercussion de la décentralisation en éducation.

Afin de mieux comprendre le rôle des comités de parents, le schéma d'entrevue en vue des entretiens individuels avec les présidents de comités de parents portait sur les points suivants :

> le comité de parents, son fonctionnement et ses activités ;
> l'intérêt des parents à s'impliquer dans les instances démocratiques ;
> la répercussion de la décentralisation en éducation.

Pour joindre les représentants des comités des élèves dans les établissements d'enseignement secondaire, nous avons privilégié l'entrevue de groupe à l'entrevue individuelle. Cette méthode a été retenue pour favoriser la participation des élèves et pour alléger notre tâche. À cette fin, nous avons élaboré un schéma d'entrevue de groupe qui couvrait les sujets suivants :

> le contexte de la participation au comité des élèves ;
> la participation au comité des élèves et l'influence de cette instance dans l'établissement ;
> la satisfaction des élèves à l'égard de leur participation et la nature de leur apprentissage.

En raison du grand nombre de commissaires et de membres des conseils d'établissement à interroger, il devenait ardu de mener des entretiens individuels auprès d'eux. Qui plus est, le groupe de discussion était à écarter : chacun des membres de ces instances devait se sentir libre de s'exprimer sur la dynamique du groupe, donc sans la pression de ses pairs.

Nous avons de fait privilégié l'élaboration d'un questionnaire qui comprenait bon nombre de questions ouvertes, lesquelles couvraient les dimensions suivantes :

> le contexte de l'exercice du rôle de commissaire ou de membre d'un conseil d'établissement ;
> le rôle de commissaire ou de membre d'un conseil d'établissement et la dynamique au conseil des commissaires ou au conseil d'établissement ;
> l'intérêt général et la participation de la population ;
> la répercussion de la décentralisation.

Collecte des données. L'ensemble de la collecte des données s'est déroulée entre les mois de mai et de juillet 2005. Cette collecte a comporté cinq temps. Dans un *premier temps*, nous avons mené les entretiens individuels auprès des directeurs généraux de commissions scolaires, des présidents de commissions scolaires, des directeurs d'établissement et des présidents des conseils d'établissement. Chaque personne a été rencontrée individuellement. D'une durée approximative d'une heure et demie, les entrevues se sont déroulées en face-à-face, sauf dans un cas où elle a eu lieu par téléphone. Tous les entretiens ont été enregistrés pour des raisons d'ordre pratique.

Dans un *deuxième temps*, nous avons mené les entrevues de groupe auprès des représentants aux comités des élèves au sein des établissements d'enseignement secondaire. D'une durée approximative de 45 minutes, ces rencontres se sont déroulées dans les établissements.

Dans un *troisième temps*, nous avons distribué les questionnaires destinés aux commissaires et aux membres des conseils d'établissement. Ces questionnaires étaient soit envoyés par la poste au président de la commission scolaire ou au directeur d'école, soit remis sur place à ces personnes au moment des entrevues, soit encore directement remis aux commissaires et aux membres des conseils d'établissement lors de leur séance. Le retour des questionnaires s'est généralement effectué par la poste, grâce à une enveloppe préaffranchie jointe à chaque questionnaire. Dans de plus rares cas, les dits questionnaires étaient récupérés lors de notre passage à la commission scolaire ou à l'établissement.

Dans un *quatrième temps*, nous avons entrepris d'assister à une séance du conseil des commissaires ou à une séance du conseil de l'établissement par institution visitée. Cette démarche servait à mieux comprendre le fonctionnement de ces instances, à saisir la dynamique entre les acteurs et à confronter les propos entendus lors des entrevues. Chaque fois, l'ordre du jour de la séance était récupéré et des notes étaient prises sur le déroulement de la réunion, les sujets abordés, les rapports entre les acteurs et les interventions du public, le cas échéant.

Enfin, dans un *cinquième temps*, nous avons réalisé des entretiens semi-dirigés auprès des présidents de comités de parents. D'une durée approximative de une heure, ces entrevues individuelles se sont déroulées par téléphone.

Les personnes sollicitées lors de cette consultation n'y ont pas toutes participé. De même, l'observation d'une séance du conseil des commissaires ou du conseil d'établissement n'a pas pu avoir lieu dans tous les milieux visités, en raison par exemple de conflits d'horaire. Le tableau 2c présente l'ensemble des activités réalisées au cours de cette consultation, pour chacun des milieux visités. Au total, c'est 177 personnes qui ont été interrogées.

Analyse des données et présentation des résultats. Deux types de données ont été recueillies : des données quantitatives et des données qualitatives. La distribution de questionnaires aux commissaires et aux membres des conseils d'établissement a permis d'amasser principalement des données quantitatives, mais aussi plusieurs données textuelles en raison du grand nombre de questions ouvertes. Les réponses aux questionnaires ont été saisies à l'aide du progiciel *Interviewer*. Les données chiffrées ont été exportées vers le logiciel d'analyse quantitative SAS pour réaliser le traitement statistique. En revanche, nous avons procédé à une codification des données textuelles.

Après chaque **entretien** avec un acteur d'une commission scolaire ou d'un établissement, la transcription des propos recueillis était effectuée. Une analyse qualitative des transcriptions a été réalisée pour chacun des types de milieu visité : commissions scolaires, établissements d'enseignement primaire et établissements d'enseignement secondaire.

Enfin, l'**observation** des séances des conseils des commissaires et des conseils d'établissement n'a pas fait l'objet d'une analyse systématique en raison de l'objectif visé par l'exercice. Une prise de notes était réalisée au moment de l'observation et celle-ci a enrichi l'analyse des entrevues et des questionnaires.

L'analyse des résultats produite a permis de comparer la perspective des différents acteurs et de mettre en lumière, lorsque cela est opportun, la logique propre à chaque institution visitée. Cet exercice a servi notamment à mettre en évidence, le cas échéant, les tensions internes susceptibles d'influencer l'exercice de la démocratie. L'essentiel des résultats qui s'en dégage est repris à la deuxième partie du présent rapport annuel.

2 APPEL DE MÉMOIRES AUPRÈS DES ORGANISMES

À l'automne 2005, nous avons réalisé un appel de mémoires auprès d'organismes liés au monde de l'éducation.

2.1 Les objectifs poursuivis

Rappelons que l'appel de mémoires et la consultation auprès des acteurs engagés sont complémentaires. L'appel de mémoires visait précisément à entendre les positions officielles

des organismes en ce qui touche l'exercice de la démocratie scolaire au Québec. Par cette opération, les organismes ont été forcés à réfléchir sur le thème à l'étude et à prendre position sur les dimensions concernées.

2.2 Les quatre étapes de réalisation

Repérage des organismes à solliciter. Nous avons constitué une première liste d'organismes (fédérations, groupements, associations, etc.) liés au monde de l'éducation et susceptibles d'avoir une position sur le sujet de la démocratie scolaire. La liste des organismes pressentis pour la consultation a été soumise aux membres du Comité du rapport annuel pour qu'ils puissent en assurer la pertinence et la compléter au besoin. Tout compte fait, 48 organismes ont été invités à déposer un mémoire sur la démocratie scolaire.

Élaboration du document de consultation. Un document de consultation a été fourni aux organismes pour les aider à préparer leur mémoire. En plus de présenter le contexte de la consultation et de fournir les informations requises pour y participer, ce document

TABLEAU 2C

ACTIVITÉS RÉALISÉES AU COURS DE LA CONSULTATION DU CONSEIL

Commissions scolaires

Milieu	Entretien avec le directeur général	Entretien avec le président	Entretien avec le président du comité de parents	Observation d'une séance du conseil des commissaires	Questionnaire adressé aux commissaires: Nombre de commissaires	Nombre de questionnaires reçus	Taux de réponse
CS01	x	x			19	6	32 %
CS02	x	x	x	x	27	20	74 %
CS03	x	x	x	x	23	16	70 %
CS04	x	x			20	8	40 %
CS05		x		x	23	7	30 %
CS06	x			x	23	20	87 %
Total	**5**	**5**	**2**	**4**	**132**	**77**	**58 %**

Établissements d'enseignement primaire

Milieu	Entretien avec le directeur d'école	Entretien avec le président du CE	Observation d'une séance du CE	Questionnaire adressé aux membres du CE: Nombre de membres	Nombre de questionnaires reçus	Taux de réponse
EP01	x	x	x	12	3	25 %
EP02	x	x		20	2	10 %
EP03	x	x	x	13	6	46 %
EP04	x	x	x	13	7	54 %
EP05	x			13	6	46 %
EP06	x	x	x	9	4	44 %
Total	**6**	**5**	**4**	**80**	**28**	**35 %**

Établissements d'enseignement secondaire

Milieu	Entretien avec le directeur d'école	Entretien avec le président du CE	Entretien avec le président du comité des élèves	Observation d'une séance du CE	Questionnaire adressé aux membres du CE: Nombre de membres	Nombre de questionnaires reçus	Taux de réponse
ES01	x	x	x		16	12	75 %
ES02	x	x			16	4	25 %
ES03	x	x		x	12	8	67 %
ES04	x	x	x		14	10	71 %
ES05	x	x	x	x	17	6	35 %
Total	**5**	**5**	**3**	**2**	**75**	**40**	**53 %**

des organismes en ce qui touche l'exercice de la démocratie scolaire au Québec. Par cette opération, les organismes ont été forcés à réfléchir sur le thème à l'étude et à prendre position sur les dimensions concernées.

2.2 Les quatre étapes de réalisation

Repérage des organismes à solliciter. Nous avons constitué une première liste d'organismes (fédérations, groupements, associations, etc.) liés au monde de l'éducation et susceptibles d'avoir une position sur le sujet de la démocratie scolaire. La liste des organismes pressentis pour la consultation a été soumise aux membres du Comité du rapport annuel pour qu'ils puissent en assurer la pertinence et la compléter au besoin. Tout compte fait, 48 organismes ont été invités à déposer un mémoire sur la démocratie scolaire.

Élaboration du document de consultation. Un document de consultation a été fourni aux organismes pour les aider à préparer leur mémoire. En plus de présenter le contexte de la consultation et de fournir les informations requises pour y participer, ce document

TABLEAU 2C

ACTIVITÉS RÉALISÉES AU COURS DE LA CONSULTATION DU CONSEIL

Commissions scolaires

Milieu	Entretien avec le directeur général	Entretien avec le président	Entretien avec le président du comité de parents	Observation d'une séance du conseil des commissaires	Questionnaire adressé aux commissaires		
					Nombre de commissaires	Nombre de questionnaires reçus	Taux de réponse
CS01	x	x			19	6	32 %
CS02	x	x	x	x	27	20	74 %
CS03	x	x	x	x	23	16	70 %
CS04	x	x			20	8	40 %
CS05		x		x	23	7	30 %
CS06	x			x	23	20	87 %
Total	5	5	2	4	132	77	58 %

Établissements d'enseignement primaire

Milieu	Entretien avec le directeur d'école	Entretien avec le président du CE	Observation d'une séance du CE	Questionnaire adressé aux membres du CE		
				Nombre de membres	Nombre de questionnaires reçus	Taux de réponse
EP01	x	x	x	12	3	25 %
EP02	x	x		20	2	10 %
EP03	x	x	x	13	6	46 %
EP04	x	x	x	13	7	54 %
EP05	x			13	6	46 %
EP06	x	x	x	9	4	44 %
Total	6	5	4	80	28	35 %

Établissements d'enseignement secondaire

Milieu	Entretien avec le directeur d'école	Entretien avec le président du CE	Entretien avec le président du comité des élèves	Observation d'une séance du CE	Questionnaire adressé aux membres du CE		
					Nombre de membres	Nombre de questionnaires reçus	Taux de réponse
ES01	x	x	x		16	12	75 %
ES02	x	x			16	4	25 %
ES03	x	x		x	12	8	67 %
ES04	x	x	x		14	10	71 %
ES05	x	x	x	x	17	6	35 %
Total	5	5	3	2	75	40	53 %

déterminait les principaux thèmes sur lesquels devaient porter les mémoires. Il s'agissait des thèmes suivants :

> le processus électoral scolaire : ses forces, ses faiblesses et les perspectives d'avenir ;
> la participation démocratique des citoyens — principalement les parents, les membres de la communauté et les élèves — au sein des différentes instances de l'enseignement primaire et secondaire et les conditions qui favorisent la participation et les obstacles à la participation ;
> les améliorations possibles et les orientations les plus susceptibles de favoriser le plein exercice de la démocratie scolaire à l'enseignement primaire et secondaire.

Envoi de l'invitation et relance. Le 22 septembre 2005, M. Jean-Pierre Proulx, président du Conseil supérieur de l'éducation, adressait une lettre aux responsables (présidents ou directeurs) des organismes ciblés afin de les inviter à participer à la présente consultation. La date limite pour déposer un mémoire a été fixée au 25 novembre 2005. Nous avons réalisé une relance le 17 novembre 2005, sous la même forme que l'invitation. À la suite de ce rappel, un certain nombre de responsables des organismes ont communiqué avec nous pour bénéficier d'un délai, lequel pouvait varier de une semaine à près de deux mois. Tous les délais demandés ont été acceptés. Tout compte fait, 20 des 48 organismes sollicités ont participé à la présente consultation, ce qui correspond à un taux de participation de 42 %. Ces organismes figurent au tableau 2d.

TABLEAU 2D

ORGANISMES QUI ONT PARTICIPÉ À L'APPEL DE MÉMOIRES DU CONSEIL

> Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ)
> Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES)
> Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE)
> Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
> Confédération des syndicats nationaux (CSN)
> Conseil de la famille et de l'enfance (CFE)
> Conseil du statut de la femme (CSF)
> Conseil permanent de la jeunesse (CPJ)
> Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ)
> Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ)
> Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE)
> Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (FQDE)
> Fédération québécoise des municipalités (FQM)
> Forum jeunesse Côte-Nord
> Forum jeunesse de l'île de Montréal
> Forum jeunesse Montérégie
> Forum jeunesse du Centre-du-Québec
> Forum jeunesse régional de Laval
> Mouvement Jeunesse Baie-James
> Regroupement Action Jeunesse 02

Le nombre de mémoires sur la démocratie scolaire reçus s'établit toutefois à douze, puisque :

> des organismes ont répondu conjointement à l'invitation, sous le nom d'un seul partenaire ;
> des organismes nous ont transmis un document qui a été élaboré dans un autre contexte mais qui pouvait nous permettre de connaître leur position sur la démocratie scolaire ou, le plus souvent, sur un des aspects que couvre ce thème ;
> un organisme nous a transmis quelques pistes de réflexion dans une brève lettre de réponse, déclinant toutefois notre invitation à déposer un mémoire.

Analyse des mémoires reçus et présentation des résultats. Pour chacun des mémoires (ou des documents) reçus, nous avons rédigé une fiche de lecture pour résumer les constats et les positions dégagées. Nous avons ensuite réalisé une analyse qualitative des fiches de lecture en fonction des principaux sujets abordés par les organismes à l'aide du logiciel *N'Vivo*. Précisons que certains organismes n'ont pas couvert toutes les dimensions à l'étude. L'analyse réalisée a permis de faire état des propos recueillis à chaque thème et de mettre en relief, le cas échéant, les lieux de convergence et les lieux de divergence parmi les organismes participants. L'essentiel des résultats qui s'en dégage est repris dans la deuxième partie du présent rapport annuel.

3 SONDAGE TÉLÉPHONIQUE AUPRÈS DE LA POPULATION QUÉBÉCOISE

Au printemps 2006, nous avons mené un sondage téléphonique auprès de la population québécoise sur les élections scolaires.

3.1 Les objectifs poursuivis

En complément aux deux autres volets de la consultation, nous souhaitions entendre les personnes qui ne sont pas nécessairement engagées dans le processus démocratique scolaire, mais qui sont appelées à voter aux élections scolaires. L'objectif était de recueillir des données factuelles sur la connaissance et l'intérêt de la population en ce qui touche le gouvernement scolaire.

3.2 Les cinq étapes de réalisation

Choix de la stratégie de collecte. Le sondage sur mesure, réalisé par voie téléphonique, représentait la méthode de collecte la plus appropriée pour joindre un vaste échantillon de citoyens dans un court délai. Précisons que les questions à poser étaient trop nombreuses pour être intégrées à un sondage omnibus.

Élaboration du questionnaire. Nous avons constitué un questionnaire d'une dizaine de questions pour interroger la population québécoise sur les élections scolaires. Les principaux sujets abordés étaient :

> la connaissance de la population en ce qui touche les élections scolaires et la fonction de commissaire ;
> les causes de l'abstentionnisme aux élections scolaires ;
> la satisfaction des citoyens à l'égard du travail des commissaires.

Échantillonnage. Un échantillon de 3 330 numéros de téléphone, stratifié par région administrative, a été tiré du logiciel *Échantillonneur Canada*. Celui-ci devait nous permettre d'obtenir 1 000 répondants au sondage.

Collecte des données. La collecte des données (comme l'échantillonnage) a été réalisée entre le 24 mars et le 13 avril 2006 par la firme *Écho-Sondage*. D'une durée moyenne de 3 minutes, les entrevues se sont déroulées en semaine, au cours de la soirée (61 %) et durant le jour (39 %). Seules les personnes âgées de 21 ans et plus étaient admissibles au sondage, parce qu'elles pouvaient voter aux dernières élections scolaires (tenues en 2003). Au total, 1 004 personnes ont répondu au sondage (pour un taux de réponse de 43 %) et celles-ci constituent un échantillon représentatif de la population québécoise. La marge d'erreur maximale du sondage s'établit à 3 %, à un niveau de confiance de 95 %.

Analyse et présentation des données recueillies. Les données ont été analysées à l'aide du logiciel *SAS*. Les principaux résultats du sondage sont intégrés au présent rapport.

ANNEXE 3

MESURES PROPOSÉES PAR LES ACTEURS CONSULTÉS AFIN DE HAUSSER LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES

> Assurer une meilleure publicité entourant la tenue des élections scolaires.
> Faire connaître le rôle du conseil des commissaires et ses réalisations.
> Faire connaître le curriculum vitæ des candidats aux élections scolaires.
> Informer la population des enjeux entourant les élections scolaires.
> Encourager les candidats aux élections scolaires à se faire connaître de l'électorat.
> Encourager les candidats aux élections scolaires à faire connaître leur programme électoral.
> Hausser le financement des dépenses électorales.
> Encourager la formation d'équipes et de partis politiques scolaires.
> Tenir simultanément les élections scolaires et les élections municipales.
> Changer la date des élections scolaires pour les tenir à un moment plus stratégique.
> Mettre en place d'autres modes de scrutin (poste, téléphone, Internet).
> Mettre en place davantage de bureaux de vote et des bureaux de révision de la liste électorale dans les institutions postsecondaires.
> Voir à la mise à jour de la liste électorale des commissions scolaires anglophones.
> Permettre aux jeunes de voter aux élections scolaires dès l'âge de 16 ans.

Source : Consultations du Conseil supérieur de l'éducation sur la démocratie scolaire.

BIBLIOGRAPHIE

Abelson, Julia et John Eyles (2002). *Participation du public et rôle des citoyens dans la gouvernance du système de santé canadien*. Étude n° 7. Ottawa : Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 32 p.

Allan, Ann et David A. Plank (2005). « School Board Election and Democratic Representation ». *Educational Policy*, Vol. 19, no. 3, July, p. 510-527.

Assemblée nationale (2006). *Projet de loi 32 : Loi modifiant la Loi sur les élections scolaires et la Loi sur l'instruction publique*. Québec : Éditeur officiel. http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature2/Projets-loi/Publics/06-f032.pdf (juin 2006).

Association des cadres scolaires du Québec (2005). *Mémoire de l'Association des cadres scolaires du Québec relatif à la démocratie scolaire*. Sainte-Foy : ACSQ, 16 p.

Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (2005). *La démocratie scolaire*. Éléments de réflexion présentés au Conseil supérieur de l'éducation. Montréal : AMDES, 14 p.

Bergeron, Denise, Denis Massé et Jean-Pierre Rathé (2005). « Réforme, décentralisation et professionnalisation des chefs d'établissements au Québec ». *La Revue des échanges*, vol. 22, n° 1, printemps, p. 20-26.

Berthelot, Jocelyn et Véronique Brouillette (2002). *Convictions démocratiques et menaces marchandes : analyse de l'opinion des membres votants des conseils d'établissement des écoles francophones*. Québec : Centrale des syndicats du Québec, 92 p.

Blais, André (2000). *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 200 p.

Blais, André et autres (2002). *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election*. Peterborough: Broadview Press, 241 p.

Blanchet, Marcel (2001). Allocution du Directeur général des élections du Québec. Forum : Comment favoriser la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique scolaire ? 41e congrès de la Fédération des commissions scolaires du Québec, Hôtel Le Reine Élizabeth, 2 juin. www.electionsquebec.qc.ca/fr/allocutions/allocution_democratique_scolaire.asp (mai 2006).

Bouchamma, Yamina (2004). « Gestion de l'éducation et construction identitaire sur le plan professionnel des directeurs et des directrices d'établissements scolaires ». *Éducation et francophonie*, vol. 32, n° 2, automne, p. 62-78.

Bourliaud, Gérard (1997). « Le chef d'établissement, administrateur : management et responsabilités ». *Administration et éducation*, n° 76, p. 95-104.

Bureau de la directrice des élections municipales (2004). *Rapport de la directrice des élections municipales sur les élections des conseils d'éducation de district*. Fredericton : Le Bureau, 91 p. www.gnb.ca/elections/publications-f.asp (juillet 2005).

Bussard, Stéphane (2004). « Au Québec, les parents d'élèves ont leur mot à dire sur le futur de l'école ». *Le Temps*, mercredi 14 janvier. www.jura.ch/fape/parentsquebec.doc (juillet 2006).

Centrale des syndicats du Québec (2005). *La démocratie scolaire*. Avis présenté au Conseil supérieur de l'éducation. Montréal : CSQ, 12 p.

Centre de ressources de la troisième avenue (2003). *Regard de parents de milieux défavorisés sur les conseils d'établissement*. Montréal : Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, 62 p.

Charland, Jean-Pierre (2000). *L'entreprise éducative au Québec, 1840-1900*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 452 p.

Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1963). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*. Tome 1 : Les structures supérieures du système scolaire. Québec : Gouvernement du Québec, 128 p.

Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1966). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*. Tome 4 : L'administration de l'enseignement. Québec : Gouvernement du Québec, 244 p.

Confédération des syndicats nationaux (2005). *Pour une démocratie scolaire tournée vers l'avenir*. Mémoire de la CSN présenté dans le cadre de la consultation du Conseil supérieur de l'éducation sur la démocratie scolaire. Québec : CSN, 20 p.

Conseil de la famille et de l'enfance (2000). *Pour une plus grande complicité entre les familles et les écoles*. Québec : Le Conseil, 39 p.

Conseil du statut de la femme (2005). [Lettre adressée à M. Jean-Pierre Proulx, président du Conseil supérieur de l'éducation, le 2 novembre]. Québec : Le Conseil, 8 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1992). *La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle*. Sainte-Foy : Le Conseil, 56 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1993). *La décentralisation en éducation : situation et conditions de développement*. Sainte-Foy : Le Conseil, 42 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1996). *Pour un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation*. Rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation. Sainte-Foy : Le Conseil, 83 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1998a). *Éduquer à la citoyenneté*. Rapport annuel 1997-1998 sur l'état et les besoins de l'éducation. Sainte-Foy : Le Conseil, 110 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1998b). *L'École, une communauté éducative : voies de renouvellement pour le secondaire*. Sainte-Foy : Le Conseil, 66 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1999). *Diriger une école secondaire : un nouveau contexte, de nouveaux défis*. Sainte-Foy : Le Conseil, 80 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2001). *La gouverne de l'éducation : logique marchande ou processus politique ?* Rapport annuel 2000-2001 sur l'état et les besoins de l'éducation. Sainte-Foy : Le Conseil, 97 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2002). *La gouverne de l'éducation : priorités pour les prochaines années*. Rapport annuel 2001-2002 sur l'état et les besoins de l'éducation. Sainte-Foy : Le Conseil, 123 p.

Deniger, Marc-André et autres (2002). « La nouvelle gouverne scolaire au Québec : acteurs et enjeux ». *Lien social et politiques – RIAC*, n° 48, p. 115-127.

Deraspe, Reynald et autres (2003). « Grande-Bretagne : dynamique institutionnelle des écoles ». *Le Point en administration scolaire*, vol. 5, n° 4, p. 26-29.

Directeur général des élections du Québec (2004). *Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice : une proposition du Directeur général des élections du Québec*. Sainte-Foy : Le Directeur, 113 p.

Ducomte, Jean-Michel (2003). *Conseils philosophiques aux hommes politiques et à ceux qui les élisent*. Toulouse : Éditions Milan, 255 p.

Dufour, Andrée (1996). *Tous à l'école : État, communautés rurales et scolarisation au Québec de 1826 à 1859*. Montréal : Hurtubise, 271 p.

Dufour, Andrée (1997). *Histoire de l'éducation au Québec*. Montréal : Boréal Express, 123 p.

Eurydice (1996). *Les chefs d'établissement scolaire dans l'Union européenne*. Bruxelles : Eurydice, non paginé. www.eurydice.org/Publication_List/fr/FrameSet.htm (juin 2005).

Eurydice (1999). « France ». *Dans Structures des systèmes d'enseignement, de formation initiale et de l'éducation des adultes en Europe*. Bruxelles : Eurydice/CEDEFOP, 39 p. www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/041DN/041_FR_FR.pdf (juin 2005).

Eurydice (2003). *Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe*. Bruxelles : Eurydice/CEDEFOP, 57 p.

Fédération des comités de parents de la province de Québec (1996). *Rapport d'étude sur l'exercice des mandats du comité d'école et du conseil d'orientation*. Beauport : La Fédération, 34 p.

Fédération des comités de parents du Québec (2001). *L'organisme de participation des parents : un coup de pouce à l'école*. Fascicule de formation numéro 1. Beauport : La Fédération, 8 p. http://www.fcpq.qc.ca/docs/fr/formation/fascicule1_fr.pdf (août 2006).

Fédération des comités de parents du Québec (2003). *Parent-commissaire, commissaire-parent*. Beauport : La Fédération, 18 p.

Fédération des comités de parents du Québec (2005a). *Plan stratégique 2005-2010*. Beauport : La Fédération, 20 p.

Fédération des comités de parents du Québec (2005b). *La démocratie scolaire : le point de vue de la FCPQ*. Mémoire présenté au Conseil supérieur de l'éducation. Beauport : La Fédération, 16 p.

Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (1978). *De la décentralisation à la démocratie scolaire*. Sainte-Foy : La Fédération, 14 p.

Fédération des commissions scolaires du Québec (2001). *La démocratie scolaire : une démocratie bien vivante !* Sainte-Foy : La Fédération, 19 p. www.fcsq.qc.ca/Commissions/Democratie_scolaire/DemocratieVivante.html (août 2006).

Fédération des commissions scolaires du Québec (2004). *Vers des rapports commission scolaire et établissements plus harmonieux et plus satisfaisants : une vision partagée*. Rapport du comité de travail au Comité de concertation réseau. Sainte-Foy : La Fédération, 26 p.

Fédération des commissions scolaires du Québec (2005). *Démocratie scolaire : plan d'action pour accroître l'intérêt et la participation aux élections scolaires*. Sainte-Foy : La Fédération, 23 p.

Fédération des commissions scolaires du Québec (2006a). *Position de la Fédération des commissions scolaires du Québec concernant la position de régionalisation du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*. 13 mars, 11 p. www.fcsq.qc.ca/Publications/Memoires (août 2006).

Fédération des commissions scolaires du Québec (2006b). *Rapprocher le scolaire èt le municipal est une solution gagnante pour la survie et le développement des régions*. Communiqué, 25 mai. http://www.cnw.ca/fr/releases/archive/May2006/25/c7499.html (août 2006).

Fédération des commissions scolaires du Québec (2006c). *Rapport annuel 2005-2006 : L'an un de la planification stratégique*. Sainte-Foy : La Fédération, 32 p.

Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (2005). *La démocratie scolaire*. Mémoire présenté au Conseil supérieur de l'éducation. Anjou : FQDE, 7 p. [et deux annexes].

Fédération québécoise des municipalités (2006). *La démocratie scolaire : un système d'éducation essentiel pour l'avenir des régions, adapté aux réalités du territoire et partagé entre les parents et la communauté*. Avis de la Fédération québécoise des municipalités présenté au Conseil supérieur de l'éducation. Sainte-Foy : FQM, 8 p.

Forum jeunesse de l'île de Montréal (2005). *Mémoire sur la démocratie scolaire*. Montréal : Le Forum, 9 p.

Forum jeunesse Laval (2005). *Mémoire du Forum jeunesse Laval sur la démocratie scolaire présenté au Conseil supérieur de l'éducation*. Laval : Le Forum, 15 p.

Forum jeunesse Montérégie (2005). *La démocratie scolaire au Québec*. Mémoire présenté au Conseil supérieur de l'éducation. Mont Saint-Hilaire : Le Forum, 20 p.

Gagnon, France et Michel Pagé (1999). *Cadre conceptuel d'analyse de la citoyenneté dans les démocraties libérales*. Volume 1 : Cadre conceptuel et analyse. Montréal : Groupe de recherche comparée internationale, 32 p. http://culturescope.ca/ (août 2006).

Godbout, Jacques T. (1987). *La démocratie des usagers*. Montréal : Les Éditions du Boréal Express, 190 p.

Groulx, Lionel-Henri (1997). « Contribution de la recherche qualitative à la recherche sociale ». Dans Jean Poupart et autres. *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal : Gaëtan Morin Éditeur, p. 55-82.

Hébert, Yvonne et Alan Sears (2001). *L'éducation à la citoyenneté*. Toronto : Association canadienne d'éducation, 28 p.

Langlois, Lyse (2004). « L'institutionnalisation de la démocratie scolaire au Québec et la gestion de l'éducation ». Dans Marjolaine Saint-Pierre et Luc Brunet. *De la décentralisation au partenariat : administration en milieu scolaire*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, p. 45-64.

Laperrière, Anne (1997). « Les critères de scientificité des méthodes qualitatives ». Dans Jean Poupart et autres. *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal : Gaëtan Morin Éditeur, p. 365-389.

Legendre, Renald (2005). *Dictionnaire actuel de l'éducation*. 3e édition. Montréal : Guérin, 1554 p.

Lessard, Claude, André Brassard et Jacques Lusignan (2002). *Les tendances évolutives des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes : les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), des États-Unis (Californie), de la France et du Royaume-Uni*. Montréal : Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, LABRIPROF-CRIFPE, 83 p.

Lessard, Claude, en collaboration avec Marthe Henripin et Mylène Larochelle (2004). *Analyse des politiques d'éducation au Québec : 1990-2003*. Montréal : Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, LABRIPROF-CRIFPE, 44 p.

Lusignan, Jacques, Claude Lessard et André Brassard (2002). *Impacts des dernières réformes sur le réseau des commissions scolaires*. Rapport synthèse des groupes de discussion remis à l'Association des cadres scolaires du Québec. Montréal : Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, LABRIPROF-CRIFPE, 43 p.

Lutz, Frank W. et Laurence Iannacone (1978). *Public Participation in Local School Districts: The Dissatisfaction Theory of Democracy*. Lexington, Mass. : Lexington Books, 135 p.

McAndrew, Marie (1989). *Les relations écoles/communauté en milieu pluriethnique montréalais*. Montréal : Conseil scolaire de l'île de Montréal, 199 p.

Marceau, Richard et Sylvain Bernier (2004). « La démocratie scolaire à la croisée des chemins : une institution politique affaiblie mais une dynamique renouvelée par le choix de l'école ». Dans Robert Bernier (dir.). *L'État québécois au XXIe siècle*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, p. 261-298.

Marois, Pauline (1997). *Notes pour une allocution de la ministre de l'Éducation et ministre responsable de la Famille, M^me^ Pauline Marois, à l'occasion de la présentation des plans d'action de la réforme de l'éducation Prendre le virage du succès*. Auberge des Gouverneurs, Place Dupuis, Montréal, le 4 février. http://www.mels.gouv.qc.ca/REFORME/allocu.htm (août 2006).

Mendel, Gérard (2003). *Pourquoi la démocratie est en panne? Construire la démocratie participative*. Paris : La Découverte, 235 p.

Mercier, Benoît et André Duhamel (2000). *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*. Québec : Le Directeur général des élections du Québec, 166 p.

Milner, Henry (2004). *La compétence civique : comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 388 p.

Milner, Henry (2005). « Are Young Canadians Becoming Political Dropouts? A Comparative Perspective ». *IRPP Choices*, Vol. 11, no. 3, June, 26 p.

Ministère de l'éducation (2001). *Programme de formation de l'école québécoise : éducation préscolaire, enseignement primaire*. Québec : Le Ministère, 350 p.

Ministère de l'éducation (2002). *Résumé de l'enquête auprès des membres votants des conseils d'établissement des écoles du Québec*. Québec : Le Ministère, 65 p.

Ministère de l'immigration et des communautés culturelles (2005). *France : guide de comparaison des études avec le système éducatif du Québec*. Montréal : Le Ministère, 16 p.

Mouvement jeunesse Baie-James (2005). *Mémoire sur la démocratie scolaire*. Matagami : Le Mouvement, 9 p.

O'Neill, Brenda (2004). « La participation des jeunes : ce que nous savons et ce que nous ignorons ». Dans *Démocratie canadienne : réintégrer les jeunes dans le processus politique*. Montréal : Centre de recherche et d'information sur le Canada, p. 2-5.

Organisation de coopération et de développement économiques (1997). *Les parents partenaires de l'école*. Paris : OCDE, 232 p.

Organisation de coopération et de développement économiques (2001). *Des citoyens partenaires : information, consultation, participation à la formulation des politiques publiques*. Paris : OCDE, 291 p.

Pammett, Jon et Larry LeDuc (2003). *Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants*. Ottawa : Élections Canada, 75 p.

Pires, Alvavo P. (1997). « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique ». Dans Jean Poupart et autres. *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal : Gaëtan Morin Éditeur, p. 113-169.

Portail Québec (2005). *Élections municipales au Québec : portrait provincial*. Communiqué, 11 novembre. http://communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Novembre2005/11/c4275.html (août 2006).

Poupart, Jean (1997). « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques ». Dans *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal : Gaëtan Morin Éditeur, p. 173-209.

Proulx, Jean-Pierre (1997). « Le système électoral scolaire : place à la démocratie des usagers ». *Politique et sociétés*, vol. 16, n° 2, p. 145-173.

Proulx, Jean-Pierre (1998). « L'évolution de la législation relative au système électoral scolaire québécois (1829-1989) ». *Revue d'histoire de l'éducation*, vol. 10, n^os^ 1 et 2, p. 20-47.

Proulx, Jean-Pierre (2001). *Démocratie scolaire et participation : étude comparative de cinq systèmes électoraux*. Montréal : LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal, 62 p.

Québec (1979). *Loi modifiant de nouveau la Loi sur l'instruction publique, L.Q., c. 80*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec (1988). *Loi sur l'instruction publique, L.R.Q., c. I-13.3*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec (1995). *Décentralisation : un choix de société*. Québec : Ministère du Conseil exécutif, 99 p.

Québec (2005). *Loi sur l'instruction publique, L.R.Q., c. I-13.3*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec (2006). *Loi sur les élections scolaires, L.R.Q., c. E-2.3*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Reid, Hubert (2001). *Dictionnaire de droit québécois et canadien. 2e édition*. Montréal : Wilson & Lafleur, 802 p.

Reid, Pierre (2003). « La démocratie scolaire au service des élèves ». *Le Point en administration scolaire*, vol. 6, n° 1; p. 13.

Rocher, Guy (1994). « Le droit et les juristes dans une "Société libre et démocratique", selon Alexis de Tocqueville ». Thémis, vol. 28, nos 2-3, p. 1-29.

Saint-Pierre, Marjolaine et Luc Brunet (dir.) (2004). *De la décentralisation au partenariat : administration en milieu scolaire*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 268 p.

Secrétariat à la jeunesse (2006). *Pour une jeunesse engagée dans sa réussite : stratégie d'action jeunesse 2006-2009*. Québec : Secrétariat à la communication gouvernementale, 64 p.

Statistique Canada (2006). *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : points saillants de l'Enquête canadienne de 2004 sur le don, le bénévolat et la participation*. Ottawa : Ministère de l'Industrie, 107 p.

Tardif, Gilles (2005). « Gérard Mendel, pourquoi la démocratie est en panne : construire la démocratie participative ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, n° 2, p. 173-176.

Touraine, Alain (1994). *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris : Fayard, 297 p.

Vérificateur général du Québec (2002). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*. Tome II. Québec : Bureau du Vérificateur général, 297 p.

Whitehead, L. E. (1993). *Election by Acclamation among Two Cohorts of Canadian Public School Trustees*. Communication présentée au 35th Annual Meeting of the Ontario Educational Research Council, Toronto. Décembre.

MEMBRES DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION*

Jean-Pierre PROULX
Président

Diane ARSENAULT
Directrice générale
Commission scolaire des Îles

Rachida AZDOUZ
Vice-doyenne
Faculté d'éducation permanente
Université de Montréal

Claire BERGERON
Parent
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean

Claude BILODEAU
Conseillère pédagogique
Cégep Beauce-Appalaches

Francine BOILY
Chargée de cours
Éducation préscolaire et intervention scolaire
Université Laval

Martine BOILY
Parent
Conseil d'établissement de l'école primaire Holland
Commission scolaire Central Québec

David D'ARRISSO
Étudiant au doctorat en administration de l'éducation
Faculté des sciences de l'éducation
Université de Montréal

Isabelle DELISLE
Directrice de vie scolaire 1er cycle
Collège Jésus-Marie de Sillery

Pierre DORAY
Directeur
Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie (CIRST)
Université du Québec à Montréal

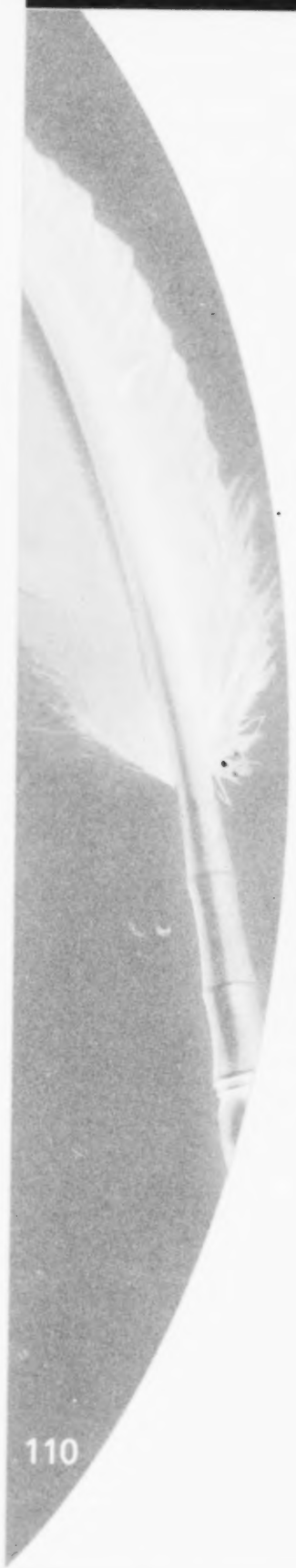
Louise Elaine FORTIER
Directrice adjointe
École secondaire Samuel-de-Champlain
Commission scolaire des Premières-Seigneries

Keith W. HENDERSON
Directeur général
Cégep John Abbott College

Amir IBRAHIM
Coordonnateur des services éducatifs et responsable de la sanction des études
Commission scolaire Lester-B.-Pearson

Lucie LALANDE
Directrice de regroupement
Commission scolaire de Montréal

* Au moment de l'adoption du rapport.



Linda MÉCHALY
Directrice
École primaire Joseph-Henrico
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys

Denis MÉNARD
Conseiller en développement organisationnel, éducatif et technologique

Bernard ROBAIRE
Professeur
Département de pharmacologie et de thérapeutique
Faculté de médecine
Université McGill

J. Kenneth ROBERTSON
Directeur général
Commission scolaire New Frontiers

Jean A. ROY
Doyen
Affaires départementales et à la formation continue
Université du Québec à Rimouski

Ginette SIROIS
Directrice générale
Cégep de Chicoutimi

Édouard STACO
Parent
Coordonnateur Service des ressources technologiques
Cégep de Saint-Laurent

Claire VENDRAMINI
Enseignante 1er cycle
École Saint-Paul
Commission scolaire de l'Énergie

MEMBRE ADJOINTE D'OFFICE

Marie-Claude CHAMPOUX
Sous-ministre adjointe
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

SECRÉTAIRES CONJOINTES

Louise DE LA SABLONNIÈRE
Josée TURCOTTE

ONT ÉGALEMENT PARTICIPÉ À LA PRÉPARATION DU RAPPORT ANNUEL ALORS QU'ILS ÉTAIENT MEMBRES DU CONSEIL

Édith CÔTÉ
Professeure titulaire
Vice-doyenne aux études
Faculté des sciences infirmières
Université Laval

Marthe COUTURE
Directrice adjointe
Centre de formation professionnelle Riverside Park
Commission scolaire Lester-B.-Pearson

Fernand DE GUISE
Consultant en éducation
Educaf

Linda JUANÉDA
Directrice
École Terre-Soleil
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles

Claude LESSARD
Professeur titulaire
Faculté des sciences de l'éducation
Université de Montréal

Marie-Josée ROY
Enseignante
École secondaire de l'Aubier
Commission scolaire des Navigateurs

Pâquerette SERGERIE
Présidente
Commission scolaire des Chic-Chocs

Marc ST-PIERRE
Directeur général adjoint
Commission scolaire de la Rivière-du-Nord

Brigitte TANGUAY
Consultante en services éducatifs

Michel TOUSSAINT
Directeur général à la retraite
Cégep de La Pocatière

MEMBRE ADJOINTE D'OFFICE

Marie-France GERMAIN
Sous-ministre adjointe
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Édité par le Conseil supérieur de l'éducation
1175, avenue Lavigerie, bureau 180, Québec (Québec) G1V 5B2
Tél. : 418 643-3850
www.cse.gouv.qc.ca

Conseil supérieur
de l'éducation
Québec

50-0184